ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

43-44/13 UDK 34 ISSN 1451-3188

ЗАКОНОДАВСТВО НА СНАЗИ

Законодавство

Економија, конкуренција, предузетништво

Финансије

Наука и технологија

Пољопривреда

Екологија

Регионална политика

Људска права

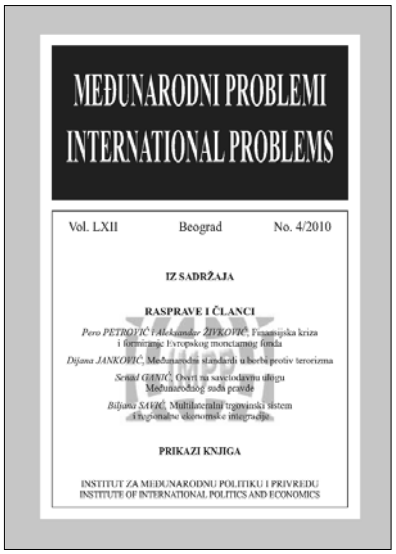
Медији

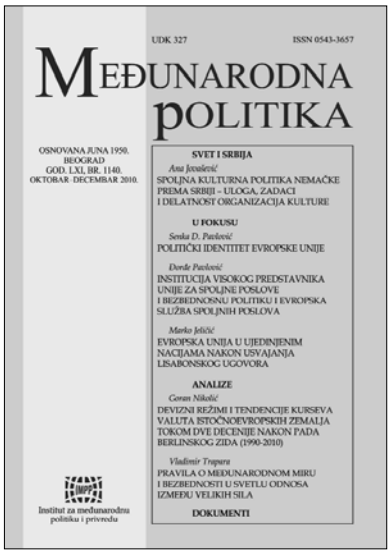
Социјална питања

ПРИЛОЗИ

Београд, 2013.

Часописи
Института за међународну политику и привреду





ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

UDK 34
ISSN 1451-3188
Година XII, бр. 43–44, јануар–јун 2013.

Издавач

Институт за међународну политику и привреду
Београд, Македонска 25

За издавача

др Душко Димитријевић,
директор

Издавачки савет:

Проф. др Благоје Бабић (почасни председник);
проф. др Јелена Вилус; проф. др Владимир Чоловић;
проф. др Владимир Гречић; проф. др Александар Фатић;
др Душко Димитријевић; др Едита Стојић-Карановић; др Розита Леви;
др Вид Вукасовић; др Јован Ћирић; мр Борисав Кнежевић;
др Мина Зиројевић, секретар

Редакција:

др *Душко Димитријевић*,
Институт за међународну политику и привреду,
главни и одговорни уредник;

др *Добрица Весић*, Институт за међународну политику и привреду,
заменик главног и одговорног уредника;

мр *Ивона Лађевац*,
Институт за међународну политику и привреду, секретар;

проф. др *Philippe Claret*, Универзитет Монтескје у Бордоу, Француска;

др *András G. Inotai*, Европска комисија, Брисел, Белгија
и Mathias Corvinus Collegium, Будимпешта, Мађарска;

проф. др *Маја Костић*, Правни факултет Универзитета
Црне Горе у Подгорици;

проф. др *Светомир Шкарић*, Правни факултет Јустинијан Први,
Универзитета Свети Ћирило и Методије у Скопљу, Македонија;

проф. др *Гордана Илић-Гасми*, Универзитет Сингидунум у Београду;

др *Бранко Ракић*, доцент, Правни факултет у Београду;

др *Татјана Јевремовић-Петровић*, доцент, Правни факултет у Београду,

др *Малинка Ристевска Јорданова*, Институт за европска политика,
Скопље, Македонија;

др *Саша Мрдуљаш*, Институт друштвених знаности, Загреб,
Регионални центар Сплит, Хрватска;

dr *Dan Lazea*, New Europea College, Institute for Advanced Study,
Bukurešt, Rumunija;

dr *Ireneusz Bil*, Amicus Europea, Varšava, Poljska;

Lubov Panayotova, European Institute, Sofija, Bugarska;

dr *Yiorghos Leventis*, United Nations University,
International Security Forum, Lefkosia, Kipar;

dr *Mikhail M. Lobanov*, Russian Academy of Sciences,
Institute of Economy, Moskva, Rusija;

Prof. dr *Joachim Becker*, Institute for International Economics and Development,
Vienna University of Economics and Business Administration, Austria;

др *Милош Шолаја*, Центар за међународне односе, Бања Лука,
Република Српска, Босна и Херцеговина

Компјутерски прелом

Сања Павловић

Снежана Војковић

Лектура

Иванка Андрејевић

Превод

Александра Јаношевић

Захтеве за претплату слати на адресу:

Институт за међународну политику и привреду,
Македонска 25, 11000 Београд
Издавачка служба тел: 011/3340-019
и
BiFS doo, Books and Periodicals,
Супилова 10, 11000 Београд, Србија
Тел/факс: +381 11 20 84 229
E-mail: bfsbooks@sezampro.rs

Штампа

„Желнид”,
Београд, Немањина 6

У издавању часописа Европско законодавство учествује
Министарство просвете и науке Републике Србије

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Број 43–44, 2013. Год. XII UDK 34 ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор 7

Законодавство

Борислав ГРАХОВАЦ
QUO VADIS ХАРМОНИЗАЦИЈА ДОМАЋЕГ ПРАВА СА ПРАВОМ ЕУ 9

Бојан МИЛИСАВЉЕВИЋ
ПРАВО ГРАЂАНСТВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ
И ДИПЛОМАТСКО-КОНЗУЛАРНА ЗАШТИТА 16

Анђела ЂУКАНОВИЋ
РЕГУЛАТИВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ
ИРЕГУЛАРНИХ МИГРАЦИЈА 31

Драган ЈОВАШЕВИЋ
ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ И КАЗНЕНИ СИСТЕМ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ... 43

Филип МИРИЋ, Гордана НИКОЛИЋ
„ПРОГРАМ ЗА ПРЕВЕНЦИЈУ ОПОЈНИХ ДРОГА И ИНФОРМИСАЊЕ“,
КАО СТРАТЕШКО ОПРЕДЕЉЕЊЕ У БОРБИ ПРОТИВ ЗЛОУПОТРЕБЕ
ОПОЈНИХ ДРОГА У ЕУ 59

Слободан ЈОВАНОВИЋ
ГРАЂАНСКОПРАВНИ АСПЕКТИ ПРЕВАРА У ПРАВУ
ОСИГУРАЊА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКОМ ПРАВУ 67

Владимир ЧОЛОВИЋ
ЕВРОПСКА ПОТВРДА О НАСЛЕЂИВАЊУ 83

Економија, конкуренција, предузетништво

Слободан ЗЕЧЕВИЋ
ПРАВНИ РЕЖИМ СЛОБОДНОГ КРЕТАЊА РОБЕ
У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ 97

Васиљ ЖАРКОВИЋ, Јелена ТЕШИЋ
ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИЈУМИ ЧЛАНСТВА
У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ 126

Горан НИКОЛИЋ
СРЕДЊОРОЧНЕ ЕКОНОМСКЕ ПЕРСПЕКТИВЕ ЕУ (2013-2017):
ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ 137

Предраг БЈЕЛИЋ, Ивана ПОПОВИЋ ПЕТРОВИЋ,
Радмила ДРАГУТИНОВИЋ МИТРОВИЋ
НОВИ КОНЦЕПТ ЗА МЕРЕЊЕ ВРЕДНОСТИ СПОЉНЕ
ТРГОВИНЕ НА БАЗИ НОВОДОДАТЕ ВРЕДНОСТИ
У ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 153

Финансије

Драгана РАДИЧИЋ
ЕВРО(ПСКА) КРИЗА 165

Кристина ОБРАДОВИЋ
КОЛИКО ЈЕ НЕЗАВИСНА НАЈНЕЗАВИСНИЈА
ЦЕНТРАЛНА БАНКА НА СВЕТУ? 179

Сандра СТОЈАДИНОВИЋ ЈОВАНОВИЋ, Јасмина БОГИЋЕВИЋ
ДИРЕКТИВА 2011/96/ЕУ О ЗАЈЕДНИЧКОМ СИСТЕМУ ОПОРЕЗИВАЊА
МАТИЧНИХ КОМПАНИЈА И ФИЛИЈАЛА 192

Наука и технологија

Драган ЧОВИЋ
ПОЈАМ ИНТЕЛЕКТУАЛНЕ СВОЈИНЕ, ОБЛИЦИ
ЊЕНЕ ЗАШТИТЕ И УТИЦАЈ НА ТОТАЛНИ
КВАЛИТЕТ МЕНАЏМЕНТА 199

Добрица ВЕСИЋ
РАЗВОЈ НОВИХ ТЕХНОЛОГИЈА У СЕКТОРУ
ЕЛЕКТРОНСКИХ КОМУНИКАЦИЈА 221

Пољопривреда

Татјана ЈОВАНИЋ
НОВИ ПРАВНИ ОКВИР ЗА ШЕМЕ КОНТРОЛЕ КВАЛИТЕТА ПОЉОПРИВРЕДНИХ ПРОИЗВОДА И НАМИРНИЦА У ЕУ 236

Душан ДАБОВИЋ
УРЕДБА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О МАКСИМАЛНО ДОЗВОЉЕНИМ КОЛИЧИНАМА ОСТАТАКА ПЕСТИЦИДА У ХРАНИ И ХРАНИ ЗА ЖИВОТИЊЕ 249

Екологија

Драгољуб ТОДИЋ, Миодраг ЗЛАТИЋ
ЗАШТИТА ЗЕМЉИШТА У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ 263

Ана БАТРИЋЕВИЋ
СТАНДАРДИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ЧУВАЊА ДИВЉИХ ЖИВОТИЊА У ЗООЛОШКИМ ВРТОВИМА 276

Регионална политика

Перо ПЕТРОВИЋ, Андријана МИРКОВИЋ
ПРЕГЛЕД И АНАЛИЗА РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 295

Драган ЂУКАНОВИЋ
ТОК ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ НА КОСОВУ И ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ СРБИЈЕ 315

Људска права

Лука БРЕНЕСЕЛОВИЋ
О ЗАШТИТИ ОСНОВНИХ ПРАВА У СРБИЈИ У СВЕТЛУ ЛОШЕ ОЦЕНЕ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ – РАЗЛОЗИ НИСКОГ СТЕПЕНА СТВАРНЕ ЗАШТИТЕ ОСНОВНИХ ПРАВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И НЕОПХОДНЕ МЕРЕ ЗА ЊЕНО ПОБОЉШАЊЕ 335

Марија НЕДЕЉКОВИЋ-ПРАВДИЋ
КОМИСИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ЉУДСКИХ ПРАВА КАО МЕХАНИЗАМ ЗА ПРАЋЕЊЕ СПОЉНЕ ОДГОВОРНОСТИ МИСИЈЕ ВЛАДАВИНЕ ПРАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА КОСОВУ 361

Медији

Ана ЈОВАШЕВИЋ
МЕДИЈИ У СРБИЈИ И ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ 375

Ирина МИЛУТИНОВИЋ
ПРИМЕНА ДИРЕКТИВЕ О АУДИО-ВИЗУЕЛНИМ МЕДИЈСКИМ СЕРВИСИМА У МЕДИЈСКОЈ РЕГУЛАТИВИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ 393

Социјална питања

Александра МИРИЋ, Нађа КУРТОВИЋ-ФОЛИЋ
ПРЕВЕНТИВНА АРХЕОЛОГИЈА У СЛУЖБИ ЗАШТИТЕ ГРАДИТЕЉСКОГ НАСЛЕЂА КРОЗ ПРИМЕР ВАЖЕЋЕ ЗАКОНСКЕ РЕГУЛАТИВЕ ФРАНЦУСКЕ 408

Прилози

Најновије публикације Европске уније доступне на интернету 419

Најновије публикације Савета Европе 423

Европа – енциклопедије 430

Часописи Европске уније доступни на интернету 435

Адресе институција Европске уније 439

Европа на интернету 442

Центар за европску документацију
Института за међународну политику и привреду 450

ПРЕДГОВОР

Објављивањем часописа *Европско законодавство*, жеља нам је била да широј јавности и свим значајнијим политичким чиниоцима у земљи и иностранству дамо на увид податке о вишегодишњој богатој научној и истраживачкој делатности Института за међународну политику и привреду у Београду. Уз богату истраживачку традицију, веома плодну научну и издавачку делатност, Институт за међународну политику и привреду у континуитету настоји да пружи адекватну истраживачку и документациону основу неопходну за утврђивање приоритета државне спољне политике, у које спада и придруживање Европској унији.

С обзиром да хармонизација домаћег законодавства са правом Европске уније *(acquis communautaire)* представља стратешки државни циљ који захтева ангажовање свих друштвених фактора, укључујући и научне установе које се на професионалан начин баве проучавањем права Европске уније, објављивање часописа *Европско законодавство,* представља изузетан издавачки успех будући да једино овај часопис у Републици Србији на научно аргументован начин пружа јединствену истраживачку основу неопходну за упознавање са најважнијим правним аспектима усаглашавања односа са Европском унијом.

У настојању да покрије постојећу информативну празнину и да на много приступачнији начин пружи информације о средишним појмовима комунитарног права и уопште о функционисању Европске уније, редакција часописа и овом приликом изражава своју искрену захвалност свим верним сарадницима *Европског законодавства.*

Редакција

UDK: 347:341.91:061.1
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 43–44, стр. 9–15
Изворни научни рад

Доц. др Борислав ГРАХОВАЦ[1]

QUO VADIS ХАРМОНИЗАЦИЈА ДОМАЋЕГ ПРАВА СА ПРАВОМ ЕУ

ABSTRACT

The paper elucidates the harmonisation of the domestic legislation with EU law from the scholastic and practical aspects – *quo vadis*? The harmonisation should enable building of a new legislation in the process of integration of the countries in the region to the EU. It will both stimulate the social development and economic growth of the region and the EU, too. Within this context, every responsible expert and scientific community of lawyers in the region should recognise and contribute to defining of the key methods and models of the harmonisation of the domestic legislation with EU law. There is a necessity to build a concept and structure of this complex and several years' long process. Of course, the potential of various resources and EU integration policies define the concept of the harmonisation. This activity should result in making the process of acquiring knowledge on EU law and the harmonisation of the domestic legislation with EU law become gradual and economical. The author of the paper intends to incite a debate on the decades' long complex process initiating some directions, which are a big professional and scientific challenge for lawyers in the region.

Key words: harmonisation, region, domestic legislation, *acquis communautaire*, conversions, unifications, public-private partnership, four EU directives.

I) УВОД

Све земље Западног Балкана исказале су стратешки циљ – остваривање пуноправног чланства у Европској унији, што претпоставља усклађивање домаћег права са правом ЕУ. Хармонизација домаћих права ових земаља са

[1] Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву.

законским текстом, *acquis communautaire* представља почетни корак једног дугог и комплексног процеса усклађивања целокупних и целовитих правних система земаља на путу проширења ЕУ.

II) КОМУНИТАРНО ПРАВО ЕУ

Комунитарно право (*Acquis communautaire*), целокупно је тело важећих закона, правних обичаја (обичајног права) и праксе ЕУ. Његов обим се сада процењује на око 135.000 страница *Службеног листа ЕУ* (*Official Journal of the European Union*), што је око 220.000 страница стандардног формата А4, а ако знамо да се годишње иновира законима и прописима у обиму 3.000–5.000 страница можемо створити јасну слику о заиста стварном обиму тих прописа и обиму посла који стоји пред правницима овог региона. Затим, ово је усложњено чињеницом да су многи поменути прописи донети на одређено време.[2] Јасно је да због обимности тих закона и прописа све ове норме правници, дакле ни судије, не могу учити на стари начин, да се изразимо колоквијално, „напамет“. Ово мишљење је изнео низ професора са правних факултета у региону. Консеквентно огромном обиму правне регулативе условљене су промене традиционалних метода усвајања знања, односно стварање нових иновативних облика извођења наставе и на правним факултетима. Намеће се неопходност коришћења информатичких технологија у тражењу адекватног, примењивог закона, односно права, како би се решио одређени партикуларни проблем у пракси. Постоји разлика у тумачењу и примени права земаља Западног Балкана и уједињене Европе, док се у нас, мислим на правни круг земаља Западног Балкана, примена и тумачење закона могу оквалификовати као строги, док се за правну традицију ЕУ може констатовати да је *de facto* другачија.

III) ХАРМОНИЗАЦИЈА ДОМАЋЕГ (ПРИВАТНОГ) ПРАВА СА ПРАВОМ ЕУ

Хармонизација домаћег права са правом ЕУ је веома комплексан и континуиран процес који започиње већ са почетком процеса придруживања, али ће добити на динамици што се више приближавамо дану прикључења, односно постајањем наших земаља пуноправним чланом ЕУ.[3] Потпуно је

[2] A. F. Tatham, *Enlargement of the European Union,* Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2009, p. 328.

[3] F. Pascal, *Europe in 12 Lessons*, Official Publications of the European Communities, Brussels, 2004, p. 14.

јасна неопходност континуиране едукације правника свих сектора у процесу усвајања односно овладавања нових знања, те хармонизације домаћег права са правном регулативом ЕУ. Знање ће се морати обнављати на годишњем нивоу јер су процеси промена веома брзи, а познато је да је склеротичност знања у новим околностима веома брза. Верујем да смо сви свесни комплексности изазова који произилазе из процеса хармонизације ових права, а који стоје пред нама као правницима, наставницима правних факултета, теоретичарима и научницима. Ово ће вероватно условити нову димензију у деловању удружења правника различитих сектора, укључујући и правнике у правосуђу. Чини се да је оптимални прилаз хармонизацији у складу са Жан Монеовом (*Jean Monet*) доктрином познатом под називом „сектор по сектор", затим систем конвергенције и унификације и уједначавању по моделу. Према Вотсоновој (*Alan Watson*) теорији конвергенције, право се развија независно од друштва па је зато могуће преношење система права. Међутим, постоје и другачија мишљења да је право огледало народа или плод народног духа, па је према томе нужно да буде различито за сваки народ. Ово схватање заступају представници историјске правне школе као одговор на школу природног права која се развила у Немачкој у XIX веку. Дакле, и поред европеизације приватног права, национална права остају, али је посве јасна неопходност да се постепено усклађују са наднационалним европским стандардима. Поменућу само неке од разлога који могу резултирати отпорима овом комплексном процесу. Упоредо са хармонизацијом права одвија се и интезивна нормативна активност европског законодавца и многи национални правни системи не могу тако брзо преузимати нова решења, што производи својеврсну правну дезинтеграцију.[4] Неки у преузимању нових норми Уније у националним правима виде својеврсно страно тело које ремети појединачно национално право. Процес придруживања ЕУ императивно намеће неопходност да се партикуларна нормативна решења трансплантирају у постојећа национална права, што може проузроковати одређене проблеме на кохерентност система националног приватног права.[5] Понекад је потребно провести кореницу реформу правног система да би се остварила нова хармонија националног права, које је преузело задате правне норме на путу постајања пуноправне чланице ЕУ. Процеси придруживања или проширења ЕУ често генеришу проблеме из нормативних аката Уније који потичу из

[4] T.C. Hartley, *European Union Law in Global Context: Text, Cases and Materials,* Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 152.

[5] A. Watson, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law,* Scottish Academic Press, Edinburg, 1974, p. 18.

појединих делова приватног права, које је могуће лоцирати у тржишним или економским разлозима. Наравно, то произилази из самог карактера ове регионалне организације која има елементе федерације, али и конфедерације, дакле *sui generis*. Нормативна активност законодавца Уније усмерена је првенствено на уређење и одржавање јединственог тржишта и економске односе, као и остваривање одређених социјалних циљева. Консеквентно овоме можемо констатовати да се европско приватно право чини као својеврсна острва у мору националног приватног права.

IV) ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО – ЧЕТИРИ СМЕРНИЦЕ ЕУ

Већ извесно време јавно-приватно партнерство подстиче један нови талас послова за којима трагају инвеститори, односно за солидним повратима на уложена средства. Глобално, сектори јавно-приватног партнерства, чини се, бележе респективни раст у последњој деценији, па чак ни глобална финансијска и економска криза није се одразила обесхрабрујуће на активности и пројекте јавно-приватног партнерства у свету. Цена инвестиционог капитала је у значајном порасту, а и други кредитни услови приметно су захтевнији. Међутим, апетити за раст јавно-приватног партнерства представљају феномен, који већ дуже има моментум раста. Капитал и позајмице „раде“ прилично добро и у новонасталим условима, јер инвеститори разумеју како то тржиште функционише и који су ризици јавно-приватног партнерства. Занимљиво је изложити неке важне аспекте инволвираности јавно-приватног партнерства у Европској унији. Сигурно да је занимљиво осврнути се на јавно-приватно партнерство у Европској унији и њену регулативу најмање из два разлога прихватања и имплементирања добрих искустава, која могу бити добра развојна шанса за земље у процесу придруживању ЕУ. У складу са експанзијом јавно-приватног партнерства, послови и документација постали су стандардизованији и уобличио се један препознатљив систем који је дефинисан уз помоћ четири смернице. ЕУ је донела четири смернице којима регулише ову веома важну област, и то три класичне смернице[6] које су замењене једном 2004. године,[7] и Зелену књигу о јавно-приватном партнерству у 2004.[8] Смернице су својеврсни водич за

[6] Directives 92/50/EEC, 93/37/EEC, 93/38/EEC.

[7] Directive 2004/18/EC.

[8] European Commission, *Green paper on public -private partnerships and community law on public contracts and concessions*, European Commission Communication, Brussels, 2004.

разумевање главних питања и тема које су кључне за успешност јавно-приватног партнерства. Ове смернице фокусиране су на четири главне области: осигурање отвореног тржишта и конкуренције, заштиту јавног интереса и максимирања додатне вредности, дефинисање параметара субвенција, и дефинисање избора најоптималнијег модела јавно-приватног партнерства. Европска комисија је крајем априла 2004. промовисала Зелену књигу као анализу феномена ЈПП, али и како би потакла расправу о том новом „чуду" времена. Намера је била да се обезбеди регулисање и приступ моделима ЈПП. Систематично су изложена различита правила и начела која су део права ЕУ о јавним уговорима и концесијама, а која се препоручују у процесу избора приватног партнера. Због наведеног значаја намеће се и потреба хармонизације правне регулативе у земљама Западног Балкана са правом из ове области.

V) РЕГИОНАЛНИ ПРИЛАЗ ХАРМОНИЗАЦИЈИ ПРАВА СА ПРАВОМ ЕУ

Мислим да би требало да будемо практични и да хармонизација грађанског права у региону резултира између осталог и иницијативом осмишљавања пројеката хармонизације права са правом ЕУ на регионалном нивоу, иницирањем формирања студијских група или истраживачких тимова за одређене секторе права или области у процесу који следи. Верујем да се може наћи оправданост или корисност или неопходност потребе формирања једног координационог тима правних теоретичара и практичара који би иницирао и усмеравао овај комплексни процес на регионалном нивоу, и који би требало да окупи представнике свих земаља Западног Балкана. Сигурно је да је неопходно успоставити један информатички центар, односно базу података хармонизације домаћег права са правом ЕУ, што је велики изазов и комплексан процес у којем би сваки правни факултет и институт могао да допринесе изградњи базе података са израдом или изградњом неког од сегмената планиране и пројектоване базе. Затим, сваки правни факултет и институт према својим најреферентнијим ресурсима могао би да се определи за одређену област као тематски изазов за организацију научних скупова, симпозијума или семинара у вези са хармонизацијом домаћег права са правом ЕУ за области нпр. дугорочни уговори, уговори јавно-приватног партнерства, или купопродајни уговори, или пренос права својине на покретним стварима или на непокретностима, итд. Овакав приступ могао би да осмисли моделе размене професора и студената са универзитетима у ЕУ и будућих кандидата и кандидата за

прикључење ЕУ. На овај начин би се проширили видици, размењивале идеје и долазило до различитих искустава о моделима права садашњих чланица и њихових путева у процесу хармонизације њихових права са правом ЕУ. Наравно, ово би помогло и у овладавању сложеним процесом хармонизације права. Ова активност требало би да као резултат омогући да процес сазнања права ЕУ и хармонизације домаћег права са правом ЕУ буде поступан и економичан. Посебно сада, у првим деценијама XXI века, у време које обележава финансијска и економска криза светских размера, мора се водити рачуна о цени коштања хармонизације, односно о потреби рационализације свих врста трошкова овог комплексног и обимног процеса.

VII) ЗАКЉУЧАК

Хармонизација домаћих права земаља региона Западног Балкана са законским текстом, аки комунитер ЕУ (*acquis communautaire EU*), представља почетни корак једног дугог и комплексног процеса усклађивања целокупних и целовитих правних система земаља на путу проширења ЕУ. АКИ је целокупно тело важећих закона, правних обичаја (обичајног права) и праксе ЕУ. Постоји разлика у тумачењу и примени права земаља Западног Балкана и уједињене Европе, док се у нас, мислим на правни круг земаља региона, примена и тумачење закона могу оквалификовати као строги, док се за правну традицију ЕУ може констатовати да је *de facto* другачија. Чини се да је оптимални прилаз хармонизацији у складу са Жан Монеовом доктрином познатом под називом „сектор по сектор“, затим систем конвергенције и унификације и уједначавању по моделу. Дакле, и поред европеизације приватног права национална права остају, али је посве јасна неопходност да се постепено усклађују са наднационалним европским стандардима. Процес придруживања ЕУ императивно намеће неопходност да се партикуларна нормативна решења трансплантирају у постојећа национална права, што може проузроковати одређене проблеме у односу на кохерентност система националног приватног права. Понекад је потребно провести кореницу реформу правног система да би се остварила нова хармонија националног права које је преузело задате правне норме на путу постајања пуноправне чланице ЕУ. Сигурно да је занимљиво осврнути се на јавно-приватно партнерство у Европској унији и њену регулативу најмање из два разлога: прихватања и имплементирања добрих искустава која могу бити добра развојна шанса за земље у процесу придруживању ЕУ. У складу са експанзијом јавно-приватног партнерства послови и документација постали су стандардизованији и уобличио се један препознатљив систем

који је дефинисан уз помоћ четири смернице. ЕУ је донела четири смернице којима регулише ову веома важну област, и то три класичне смернице 2003. године и Зелену књигу о јавно-приватном партнерству 2004. Смернице су својеврсни водич за разумевање главних питања и тема које су кључне за успешност јавно-приватног партнерства. Због наведеног значаја намеће се и потреба хармонизације правне регулативе у земљама Западног Балкана са правом из ове области. Мислим да би требало да будемо практични и да хармонизација грађанског права у региону резултира између осталог и иницијативом да ово буде зачетак једног процеса осмишљавања пројеката хармонизације права са правом ЕУ на регионалном нивоу, иницирањем формирања студијских група или истраживачких тимова за одређене секторе права или области у процесу који следи.

Ова активност требало би да као резултат омогући да процес сазнања права ЕУ и хармонизације домаћег права са правом ЕУ буде поступан и економичан.

VIII) ИЗВОРИ

1. Borchardt, Klaus-Dieter, *The ABC of Community Law*, Official Publication of the European Communities, Brussels, 2000.
2. Hartley, Trevor C., *European Union Law in Global Context: Text, Cases and Materials,* University Cambridge Press, Cambridge, 2004.
3. Pascal, Fontaine, *Europe in 12 Lessons*, Official Publications of the European Communities, Brussels, 2004.
4. Tatham, Allan F., *Enlargement of the European Union,* Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2009.
5. The position of Union law in relation to the legal order as a whole, Интернет, http://eur-lex.europa.eu/en/editorial/abc_c05_r1.htm, 25. September 2012.
6. Watson, Alan, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Scottish Academic Press, Edinburg, 1974.

UDK: 342.72.73:061.1
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 43–44, стр. 16–30
Изворни научни рад

Бојан МИЛИСАВЉЕВИЋ[1]

ПРАВО ГРАЂАНСТВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ДИПЛОМАТСКО-КОНЗУЛАРНА ЗАШТИТА

ABSTRACT

European citizenship is one of the most important institutes in the process of creating a unified European Union. Its introduction marks a turning point in terms of relations between the two conflicting tendencies of traditional federalist aspirations and confederal idea. By accepting citizenship of the European Union the federal conception prevailed and it was the legal basis for the already existing voting rights and other rights that citizens of Member States already possessed under the auspices of the European Community. The subsequent evolution of the rules relating to citizenship of the European Union proceeded by the adoption of a huge number of different rules created by major institutions of the European Union. In addition, the use of diplomatic protection measures, as an institute of general international law, was a further step in the evolution of citizenship of the European Union in practice. This paper analyses the evolution citizenship rights in the European Union and the implementation of diplomatic protection by Member States.

Key words: European citizenship, diplomatic protection, consular measures, European External Service.

I) УВОДНИ ДЕО

Читава генеза Европске уније, која је у почетку била несумњиво међудржавна организација, а касније прерасла у специфичну правну творевину, третирала је појединца на један посебан начин. Приступ појединцу у Европској унији разликује се од свих досадашњих концепција. Наиме, у међународном праву појединци никако нису правни субјекти, док је у праву Европских заједница, а касније у праву Европске уније, јасно да физичка лица имају статус правних субјеката. Тако да када говоримо о грађанству Европске

[1] Др Бојан Милисављевић, доцент на Правном факултету Универзитета у Београду. Електорнска адреса аутора: bojan@ius.bg.ac.rs.

уније не треба занемарити да су се основни елементи овог појма развијали од самог настанка Европских заједница, иако је оно уведено тек 1992. године. Овакву тврдњу можемо наћи и у пресуди Европског суда правде још 1963. године.[2] Први конкретни кораци који су предузети на овом плану догодили су се јуна 1984. када је на самиту Европских заједница основан Комитет народа Европе. Овим комитетом председавао је Италијан Пјетро Адонино и под његовим председавањем поднета су два извештаја који су потом били основа за формулисање европског грађанства.[3] Рад на постепеном увођењу грађанства Европе био је праћен општом изградњом Заједница и проширењем надлежности у сваком погледу. Ипак, формалну институционализацију грађанства Европске уније налазимо тек у Уговору из Мастрихта од 1992. године. Пошто је овим уговором настала знатно ближа унија држава чланица, то су и субјекти комунитарног права добили посебан положај. Тако је предвиђено: „Установљава се право грађанства Уније. Грађанин Уније је свако лице које има држављанство неке од држава чланица.“[4] Већ се у првој одредби доводе у везу право грађанства и држављанство држава чланица. Ова два појма не треба мешати, јер у Европској унији не постоји европско држављанство и грађанство ни не покушава да га створи.[5] Једино је значајно да се не може постати грађанин Европске уније уколико држава вашег држављанства није чланица. Држављанство и грађанство постоје паралелно и појединци имају специфична права и обавезе по основу оба припадништва. Увођењем држављанства Европске уније само се формализује позиција коју су кроз развој Европских заједница стекла физичка лица држава чланица, а које се огледа и кроз активно учешће у политичком и економском животу Европске уније. Активно учешће грађана у формирању и функционисању институција претходно је заживело увођењем непосредних избора за Европски парламент још 1976. године. Тако да иако овај појам делује као револуционарна новина, заправо увођење грађанства Европске уније то није. И поред тога, важно је било дефинисати основна права која чине корпус грађанства и предвидети процедуре органа Уније у том смислу. Грађанство Европске уније није самосталан институт јер зависи од поседовања држављанства појединих држава чланица. Са друге стране правила која су

[2] Van Gend et Loos, 26–62, пресуда од 5. фебруара 1963. године.

[3] Према подацима из књиге: Дик Леонард, *Водич кроз Европску унију*, Народна књига, 2004, стр. 277 и даље.

[4] Члан 17. Уговора о Европској унији.

[5] Опширније погледати: Бранко Ракић, „Грађанство Европске уније“, *Право Европске уније*, Зборник радова, Београд, 1998, стр. 13–27.

везана за стицање, садржину, као и губитак држављанства држава чланица веома се разликују, а све то утиче на постојање грађанства у сваком конкретном случају. Тако је Европски суд правде закључио да само државе чланице могу одлучити о додељивању или губитку држављанства.[6] Правни положај грађана у оквиру Европске уније одређен је и концептом заштите људских права у оквиру Савета Европе и радом Европског суда за људска права. Да би се, међутим, заокружила слика општих људских права грађана Европске уније било је потребно усвојити Повељу о основним правима и слободама 2000. године.

II) ЕЛЕМЕНТИ ПРАВА ГРАЂАНСТВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Први кораци који су претходили увођењу грађанства Европске уније потичу још из 1974. године. По први пут је на састанку Европског савета у Паризу 1974. године дошло до усвајања одлуке да је потребно радити на стварању заједнице грађана поред мера којима се стварало заједничко тржиште. Даљи напори, иако нису имали великог успеха, сви говоре о потреби увођења специфичног грађанства Европске уније којим би се обухватила нека већ постојећа права и конституисала нека нова. Тако су значајни Тиндемансов извештај[7] и Спинелијев пројекат стварања Европске уније који је усвојен у Парламенту 1984. године. Иако је Јединствени европски акт био следећи веома важан документ и први прави оснивачки уговор после оснивања Заједница, он у погледу грађанства Европске уније није донео ништа ново.[8] Тек је на састанку Савета у Риму 1990. године донета одлука да се право грађанства обавезно унесе у следећи оснивачки уговор.[9] Тако је и Уговор о Европској унији увео право грађанства као специфичан институт који није постојао никада раније и који представља један живи организам у сталном покрету.[10] Увођењем држављанства Европске уније желело се постићи приближавање свих институција и саме Уније.[11] Према одредбама Уговора о Европској унији можемо издвојити следећа права грађанина:

---

[6] Micheletti v. Delegación del Gobierno en Cantabria, 1992, ECR I-4239, Случај C-369/90.

[7] Интернет, http://www.eu-history.leidenuniv.nl/index.php3?c=11.

[8] Интернет, http://europa.eu/abc/treaties/index_en.htm.

[9] Интернет, http://www.historiasiglo20.org/europe/ciudadeuropea.htm.

[10] D. O'Keeffe, P. M. Twomey (eds.), *Legal issues of the Maastricht Treaty*, Wiley Chancery Law, London, 1993.

[11] C. Barnard, *Article 13 Through the Looking Glass of Union Citizenship*, Hoboken, 1999, p. 383.

Право на слободно кретање и боравак на територији држава чланица – Ово право је у доброј мери обрађено преко представљања основне слободе Европских заједница и развијано је најдуже од свих права која произлазе из права грађанства. Међутим, у контексту основних слобода ово право је развијано и углавном се односило на раднике и лица која услед обављања економских активности прелазе из једне у другу државу.[12] Тек је: „Јединственим европским актом слобода кретања проширена са радника на све друге категорије лица. Ову слободу могу, према томе, да уживају и оне категорије лица које би се могле назвати „неактивним" у професионалном смислу речи..."[13] Уговор из Мастрихта је предвидео: „Сви грађани Уније имају право да се слободно крећу и бораве на територији држава чланица, уз поштовање ограничења и услова предвиђених овим Уговором и мерама за његово спровођење."[14] Ограничења која се могу појавити тичу се националне безбедности и јавног реда и мира сваке државе као и безбедности у погледу очувања екологије или јавног здравља. Овде је такође неопходно да се ради о мерама које не подразумевају дискриминацију у било ком погледу, а најпре према држављанству лица о коме се ради. Да би се у пракси остварила слобода кретања и боравка лица Министарски савет је надлежан да предузима мере и доноси одлуке након прибављеног мишљења од стране Комисије и после консултација са Европским парламентом. Право на слободно кретање и настањивање је веома широко схваћено тако да оно обухвата и обављање економских активности у било којој држави чланици. У погледу запошљавања не сме се правити разлика према држављанству лица које поседује грађанство Европске уније. Једини изузетак представљају државне и јавне службе где по природи ствари посао треба да обављају лица која су домаћи држављани. У смислу нових проширења Европске уније делови уговора о приступању који се односе на увођење мораторијума на слободно кретање радне снаге у друге државе чланице одређени број година никако не може да се подведе под ово право. Наиме, грађани нових држава чланица после неколико последњих проширења иако стичу европско грађанство, не могу да обављају економске активности у другим државама чланицама. Такво ограничење уведено је из

[12] Rainer Bauböck, "Citizenship and national identities in the European union", y: Eugen Antalosvky, Josef Melchoir, Sonja Puntscher-Riekmann (eds.), *Integration durch Demokratie. Neue Impulse für die Europäische Union, Metropolis*, Marburg, 1997.

[13] Бранко Ракић, op. cit., стр. 21.

[14] Члан 18. Уговора о Европској унији.

предострожности од већих миграција радне снаге и представља обавезу поводом које нове државе чланице у преговарачком процесу нису биле у ситуацији да преговарају. Најчешће се ради о року од седам година од пријема у чланство. Ради се о последици која је настала услед великих неједнакости у развијености држава и неједнаких надница за радни сат, па су веће миграције само логична последица таквих околности. Због новонастале економске кризе условљавање држава као што су Велика Британија и Немачка представљају природну потребу да се очувају домаће економије, иако се на тај начин негирају нека основна права која произлазе из грађанства Европске уније.

Активно и пасивно бирачко право – представља типично политичко право које је већ било развијано преко обављања избора за локалне и централне органе у Европским заједницама. Пошто је већ обезбеђена слобода кретања и настањивања у Европској унији онда је било логично да се допусти да појединац који је на боравку у другој држави чланици има право да бира и да буде биран у локалне органе Европске уније.[15] Да би појачао легитимитет Европског парламента, што је био и основни предуслов за суштинско повећање његове надлежности, Савет министара усвојио је 1976. године Акт о увођењу општих непосредних избора посланика за Парламент, а Европски савет је и формално априла 1978. године у Копенхагену одлучио да се непосредни избори за Европски парламент одрже 1979. године. Тако је на овим изборима изашло 62,4% грађана са правом гласа и потврдило демократски легитимитет овог органа. На овај начин грађани Уније имају активно и пасивно бирачко право, што је први пример за примену непосредне демократије у некој међународној организацији. Због тога се и према овој чињеници Европска унија издваја од свих других међудржавних творевина и чини несумњив напредак у повезивању држава. Грађани неке од држава чланица једино уколико бораве на територији друге државе не могу да остварују такво своје право на оба места, већ морају да одаберу једну државу у којој ће гласати или се кандидовати. Преко овог политичког права остварује се легитимитет тела и институција Европске уније и омогућава грађанима да узму учешће у политичком животу. Овде се можда и најјаче види директна веза појединца са Унијом и назире се и стварање наддржавних творевина. На овај начин се Унија не доживљава као неко страно тело чије се одлуке морају поштовати, већ се приближава обичним људима једнако као и органи њихове матичне државе. Зато је увођењем непосредних избора Европска унија

[15] Ibidem, члан 19.

прерасла све оквире међународних организација и веома се приближила јединственој држави посебног типа.

Право на подношење петиција – Европском парламенту и омбудсману Европске уније – настало је као последица демократске функције коју врши Европски парламент и услед природних проширења његових надлежности. Тако: „Сви грађани Уније имају право петиције пред Европским парламентом. (...) Сви грађани Уније могу се обраћати Омбудсману."[16] За обраћање грађанина Европском парламенту потребно је да је дошло до повреде неког права из области надлежности Заједнице, као и да се ради о томе да је повређено право баш њему а не неком другом.[17] Други део тиче се обраћања омбудсману кога поставља Европски парламент и који има право да „прима све жалбе од грађана Уније или сваког физичког или правног лица, које има пребивалиште или статутарно седиште у некој држави чланици, а које се односе на случајеве лоше управе у раду комунитарних органа или тела са изузетком Суда правде и Првостепеног суда у вршењу њихових правосудних функција."[18] На основу приспелих жалби омбудсман одлучује самостално да ли треба покренути поступак истраге, и уколико тако одлучи обраћа се органу који је у жалби наведен као прекршилац да му достави извештај у вези са конкретним предметом. Омбудсман може и самостално да започне истрагу без пријема неке притужбе на рад конкретног органа. Да би могао да делује несметано омбудсман је независан орган и не сме да обавља ниједну другу делатност. О резултатима истрага омбудсман подноси редовне извештаје Европском парламенту који онда врши мониторинг оцена и одлучује да ли је потребно предузети неке мере и које. Тако се спроводи демократски вид контроле рада свих органа Европске уније, а посебна предност је та што је поступак за лице које се обраћа било Европском парламенту било омбудсману потпуно бесплатан, и обавља се на језику којим се служи односно лице. Напред су наведена нека од основних права грађанства Европске уније која непосредно произлазе из оснивачких уговора. Поред њих могу се препознати и још нека права која посредно произлазе из наведених уговора или из праксе органа Уније. Тако се може издвојити право на добру управу које се састоји у томе да сваки грађанин Европске уније има право да му органи Уније у његовим предметима поступају непристрасно, правично и у разумном року. Даље се може издвојити и право грађана на приступ документима Уније који су отворени за јавност.

[16] Ibidem, члан 21.

[17] Ibidem, члан 194.

[18] Ibidem, члан 195.

III) ДИПЛОМАТСКО-КОНЗУЛАРНА ЗАШТИТА И ПРАВО ГРАЂАНСТВА

Право на дипломатску и конзуларну заштиту у трећим државама представља још једно од права која поседују грађани Европске уније. Заједно са претходна три оно чини корпус правила грађана Европске уније. Ово право настало је као рефлекс међународног субјективитета који поседује и сама Унија, а установљено је у корист појединаца као један од начина да се у сваком тренутку и на било ком подручју изван територије Европске уније заштите права сваког њеног грађанина. Тако је предвиђено: „Сваки грађанин Уније ужива, на територији неке треће земље где држава чланица чији је он држављанин није представљена, заштиту дипломатских и конзуларних органа било које државе чланице, под истим условима као и држављани те државе. Државе чланице ће међусобно утврдити неопходна правила и отпочеће међународне преговоре у циљу обезбеђења те заштите.“[19] Из наведене регулативе јасно се може извући закључак да је обраћање лица дипломатском или конзуларном представништву друге државе постављено уз логичан услов да се на територији односне државе не налази такво представништво његове државе. Пошто је временом дошло до развитка и заједничке спољне и безбедносне политике, ово право грађанства може се посматрати и као остварење дела јединствене спољне политике, само што је она усмерена на заштиту права лица која су у иностранству. На регионалној основи у Европи дошло је до формирања специфичних правних правила која се односе на предузимање заједничких мера дипломатско-конзуларне заштите. Тако се оне детаљно разрађују кроз право грађанства Европске уније где се говори о једном од права сваког грађанина неке од држава чланица да тражи заштиту у било којем дипломатско-конзуларном представништву других држава чланица изван Европске уније. Правни основ као и мере дипломатско-конзуларне заштите као права грађанина Европе представљени су у разним званичним изворима.[20] Државе Европе су и пре него што су усвојиле право грађанства поседовале веома развијену мрежу билателарних споразума о пружању узајамних мера дипломатско-конзуларне заштите. Тако се помињу заједничке мере у случају смрти, тешких повреда или несрећа, хапшења или притвора, у случају жртава насилних злочина, враћања расељених лица, природних непогода, терористичких аката, војних сукоба,

[19] Ibidem, члан 20.

[20] Consular and Diplomatic Protection, Legal Framework in the EU Member States, Care Project, 2010.

финансијских проблема, проблема у вези са документацијом итд.[21] Грађани држава чланица Европске уније зато имају веће могућности у погледу заштите када се ради о мерама у унутрашњим пословима држава чланица. Тада ће они практично бити увек у могућности да заштите своја права. Када се ради о мерама дипломатске заштите на међународном плану онда је и за њих примарно држављанство државе чији су држављани, јер ће држављанство увек имати приоритет над грађанством Европске уније. Право на заједничку помоћ својим грађанима уведено је због самих лица, а не да би се на тај начин евентуално супротставили интереси самих држава чланица. Због тога се ово право које произлази из грађанства Европске уније мора схватити као додатни механизам у смислу потреба заштите.[22] Заправо строго формално свака помоћ коју пружају друге државе чланице неком грађанину Европске уније не би се смела ни сматрати дипломатском заштитом у ужем смислу те речи. Јасан правни основ налази се у садашњем члану 23. Уговора из Лисабона где је предвиђено: „Сваки грађанин Уније на територији треће државе, где не постоји представништво државе његовог држављанства, треба да има заштиту представништва било које државе чланице, под истим условима као и њихови држављани.“[23] Иако је ова одредба део права грађана Европске уније, тешко да се према формулацији коју наведени члан негује може извести такав закључак. Пошто дипломатска заштита у редовним међудржавним односима није доспела на ниво људског права, она то није ни на европском тлу. Ради се у ствари о заштити коју може да пружи било која држава чланица на територији на којој се не налази представништво државе чији је он држављанин.[24] Према правилима примарног права Европске уније јасно је да се ради о једној од могућности за пружање мера дипломатске заштите грађанима држава чланица под одређеним условима, али оно што очигледно недостаје јесу разрађени механизми путем којих ће се пружати оваква заштита. Овде је редакција члана који је наведен јасна у смислу да сугерише коришћење постојећих механизама заштите који се користе и према сопственим држављанима у сличним ситуацијама. Овакав закључак је у

[21] Ibidem, стр. 623–662.

[22] Madalina Bianca Moraru, “Protection of EU citizens abroad: A legal assessment of the EU citizen’s right to consular and diplomatic protection”, *Perspectives on Federalism*, Vol. 3, issue 2, 2011, p. 3.

[23] Право грађанства уведено је још Уговором о Европској унији, и то чланом 8ц, да би било потврђивано и каснијим уговорима.

[24] Поред наведене одредбе, и Повеља о основним правима и слободама у члану 46. наводи право грађанина на дипломатску и конзуларну заштиту.

складу са општим принципом о забрани дискриминације.[25] Ипак, постоје и одређени закључци Европског савета и одлуке Комисије које су усмерене у правцу увођења механизама за пружање заштите грађанима Европске уније.[26] На овај начин Европска унија се конституише као једна заједница вишег типа у односу на све до сада познате међународне интеграције и успоставља специфичне заштитне механизме за своје грађане. Због тога бити грађанин Европске уније значи имати виши обим заштите у односу на држављане других држава, јер уколико матична држава није у могућности да пружи заштиту онда ће свакако то моћи нека од држава чланица Европске уније.

Могућност пружања заштите грађанима Европске уније свакако подсећа на дипломатску заштиту, али се не уклапа у општи концепт правила који се примењује на овај институт у општем међународном праву.[27] Тако је јасно да

[25] Члан 18. Уговора из Лисабона.

[26] Green Paper – Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries (COM/2006/712 final), 28/11/2006; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union – Action Plan 2007–2009 – Communication from the Commission, 05/12/2007; Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee – Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union – Action Plan 2007–2009 – Summary of the Impact Assessment (SEC/2007/1601) – Commission staff working document, 05/12/2007; Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee – Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union – Action Plan 2007–2009 – Impact Assessment (SEC/2007/1600) – Commission staff working document, 05/12/2007; European Commission, EU citizenship Report 2010 – Dismantling the obstacles to EU citizens' rights – 27/10/2010; Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee under Article 25 TFEU On progress towards effective EU Citizenship 2007–2010 – 27/10/2010.

[27] Richard B. Lillich, "The Diplomatic Protection of National Abroad: An Elementary Principle of International Law Under Attack", AJIL, Vol. 69, 2/1975; Richard B. Lillich, "The Human Rights of Aliens in Contemporary International Law", *Manchester University Press*, 1984, Chittharanjan F. Amerasinghe, *Diplomatic Protection*, Oxford Scholarship Online Monographs, 2008; Vermeer-Künzli Annemarieke, "Restricting Discretion: Judicial Review of Diplomatic Protection", *Nordic Journal of International Law*, Volume 75, 2/2006, Frederick Sherwood Dunn, *The Protection of Nationals*, The Johns Hopkins Press, 1932; Бојан Милисављевић, „Развој института дипломатске заштите у међународном праву", *Међународна политика*, бр. 1142, 2011; Draft articles on Diplomatic Protection, 2006, Official Records of the General Assembly, Sixty-first Session, Supplement No. 10 (A/61/10); Бојан Милисављевић, *Дипломатска заштита*, Правни факултет, Београд, 2012.

нису испуњени претходни и неопходни услови за предузимање мера дипломатске заштите у погледу држављанства. Грађанство Европске уније још увек није подигнуто на ниво држављанства, па је то разлог што се наведена заштита не би могла сматрати дипломатском заштитом у чистом облику. Пре би се, према наведеним мерама које се пружају грађанима Европске уније, могло рећи да се ради о типичним надлежностима из области конзуларних функција које државе већ традиционално предузимају, а не из области дипломатске заштите која пре свега подразумева ангажовање на међународном плану државе против друге државе. Конзуларна заштита подразумева ангажовање овлашћених представника у унутрашњем поретку друге државе и то путем пружања типичних конзуларних функција. Због тога се активности у оквиру остваривања права из грађанства Европске уније више уклапају у пружање конзуларне него у оквире дипломатске заштите. Наведена веза у облику права грађанства је специфична и можда ће у будућности прерасти у још чвршћу везу која ће бити веза држављанства како се буде кретала и еволуција саме Европске уније. Пружање стварне помоћи грађанима Европске уније на основу Лисабонског споразума[28] додатно је отежано и чињеницом да је, пошто се ради о изузетку од редовних начина заступања у дипломатско-конзуларном праву, неопходна и сагласност државе на чијој територији се таква помоћ пружа. Та сагласност огледа се у признању и прихватању деловања спољних представника неке од држава чланица према неком грађанину Европске уније. Ван таквог прихватања надлежност спољних органа заступања државе огледа се у вршењу традиционалних надлежности које су предвиђене Конвенцијом о дипломатским односима, као и Конвенцијом о конзуларним односима, али и правилима која су установљена билателарним споразумима и унутрашњим прописима о деловању државе пријема и државе именовања. Што се обавеза држава чланица према члану 23. Лисабонског уговора тиче, оне постоје и уколико државе чланице нису усвојиле додатне прописе о имплементацији правила о заштити грађана Европе. На овај начин се операционализује право грађанства на дипломатско-конзуларну заштиту и обезбеђује директна примена примарног права заједнице. Један од проблема који се јавља у вези са остварењем права на дипломатско-конзуларну заштиту грађана Европске уније јесте и немогућност обраћања Европском суду правде у циљу заштите. Да би се унапредила заштита која постоји у оквиру права грађанства Европске уније, Лисабонски уговор је пренео овлашћења за доношење одлука у овој области са држава чланица на органе Уније. Тако Министарски савет има овлашћења да усваја

[28] Члан 23.

директиве као обавезујуће правне акте у погледу координације и сарадње у области остварења ових права.[29] Предвиђено је да у овим случајевима Министарски савет одлучује квалификованом већином пошто претходно консултује Европски парламент. Могу се одмах уочити две димензије овакве регулативе. Прва је да је добро што су директна овлашћења пренета на Министарски савет, као и што он по овим питањима одлучује квалификованом већином. То значи да ће обавезујуће одлуке бити усвојене и уколико нека од држава чланица није гласала за решења у погледу реализације дипломатско-конзуларне заштите грађана Европске уније. Други део решења указује на форму у којој се одлуке усвајају. Иако су директиве као акти секундарног права веома погодно средство јер обавезују државе, али им остављају простор да на њима најпримеренији начин донесу одговарајуће одлуке, то значи да ће мере држава у овој области и даље остати разнородне. Одлуке Министарског савета обавезују, али се материјално односе само на сарадњу и координацију, што није довољно да би усвојиле мере које су потребне за потпуну заштиту грађана Европе која им је гарантована чланом 23. Лисабонског споразума. Добра страна оваквог решења је што су од сада државе чланице у обавези да, када закључују уговоре са трећим државама у вези са својим међусобним дипломатско-конзуларним односима, у такве уговоре уносе клаузуле о пружању заштите грађанима Европске уније.[30] Тако се и формално обезбеђује сагласност трећих држава и олакшава реализација у погледу пружања заштите грађанима Европе. Најновијим променама у организационом смислу у Европској унији формирана је посебна служба саме Уније под називом Европски сервис за спољне послове (*European External Service – EEAS*). Предвиђено је да се помоћ грађанима Европске уније пружа и директно преко њених представништава која се налазе у бројним државама у свету. Комисија Европске уније усвајала је низ одлука које нису правно обавезујуће, али којима покушава да подстакне размену информација међу државама чланицама.[31] Конкретне мере дипломатско-конзуларне заштите могу се предузети према појединцима или групама лица уколико су задовољени неопходни услови. Питање пружања различитих мера помоћи и заштите је веома значајно и за сваку државу појединачно јер, према подацима

[29] Члан 23. став 2. Лисабонског споразума.

[30] Madalina Bianca Moraru, "Protection of EU citizens abroad: A legal assessment of the EU citizen's right to consular and diplomatic protection", *Perspectives on Federalism*, Vol. 3, issue 2, 2011, p. 26.

[31] Green Paper Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries (presented by the Commission), 2007/C 30/04, *Official Journal of the European Union*, p. 1.

којима располаже Савета Европске уније[32] постоје само три државе у којима све државе чланице имају своја дипломатска представништва. То су Народна Република Кина, Руска Федерација и Сједињене Америчке Државе. У многим државама постоји мањи број представништава неких од чланица Европске уније. Тако у 107 држава има мање од десет држава које поседују своја представништва.[33] У неким државама готово и да нема представништва било које од држава чланица: Белизе једна држава, Хаити три државе, четири у Ел Салвадору и ниједна у Бахамима...[34] Јасно је да постоји потреба да се и на подручјима у којима нема представништва неке државе обезбеди барем минимална помоћ држављанима неке од чланица уколико се то покаже потребним. Посебну пажњу Комисија Европске уније усмерила је према случајевима радних миграција радника у трећим државама.[35]

IV) ЗАКЉУЧАК

Када је уведено право грађанства Европске уније деловало је да је коначно дошло до победе идеје о уједињеној Европи, јер се иде ка формирању федералне државе. Таква размишљања овим су само добила још један основ и подршку. Било је разумно очекивати да ће се даља пракса поводом примене одредаба о држављанству кретати ка прерастању грађанства у држављанство. Ипак су неуспело усвајање Уговора о Уставу за Европу, па затим и економски проблеми држава чланица, довели до тога да се у пракси право држављанства задржи у оквирима у којима је било приликом увођења. Не би требало, ипак, занемарити ни чињеницу усвајања великог броја аката секундарног права од стране Комисије и Савета којима је креиран читав низ правила и смерница у правцу заокруживања потпуног правног оквира за различите активности у циљу пружања конкретне помоћи грађанима Европске уније, било да се налазе унутар Уније или ван њене територије. У циљу што боље заштите грађана Европе развијени су и институционални механизми за њихово остварење,

[32] Council document 15646/05 of 12 December 2005 on Presidency diplomatic representation in third countries.

[33] Green Paper Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries (presented by the Commission), 2007/C 30/04, *Official Journal of the European Union*, p. 2.

[34] Council document 15646/05 of 12 December 2005 on Presidency diplomatic representation in third countries.

[35] Decision 88/384/EEC.

али су и уклопљени у заједничку спољну и безбедносну политику Европске уније. Посебно је било интересантно анализирати однос права грађанства са општим институтом дипломатске заштите који егзистира у међународном праву. Право грађанства не искључује, већ кореспондира са применом мера дипломатске заштите, и заједно са њима обезбеђује бољу заштиту грађана Европске уније ма где се налазили.

V) ИЗВОРИ

1. Bell, M., *Anti-Discrimination Law and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
2. Brubaker, W. R. (ed.), *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*, UP of America, Lanham, 1989.
3. Chittharanjan, F. Amerasinghe, *Diplomatic Protection*, Oxford Scholarship Online Monographs, 2008.
4. Closa, C., "The Concept of Citizenship in the Treaty of the EU", 29 *CMLRev.*, 1992.
5. Closa, C., "Citizenship of the union and nationality of member states", *Common Market Law Review*, 1995.
6. Craig, P., De Burca, G., *EU law, Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
7. D'Oliveira, Jessurun, H. U., "Citizenship: Its Meaning, Its Potential", y: R. Dehousse (ed.), *Europe After Maastricht: An Ever Closer Union?*, Law Books in Europe, München 1994.
8. Dougan, M., "Legal Developments", *Journal of Common Market Studies*, 43 (1), 2005.
9. *Draft articles on Diplomatic Protection*, 2006, Official Records of the General Assembly, Sixty-first Session, Supplement No. 10 (A/61/10).
10. EU History – Historical Documents, Интернет, http://www.eu-history.leidenuniv.nl/index.php3?c=11.
11. Garcia, S., *European identity and the search for legitimacy*, Royal Institute for International Affairs, Pinters Publ., 1993.
12. Guild, E. (ed.), *The Legal Framework and Social Consequences of Free Movement in the EU*, Kluwer, The Hague, 1999.
13. Guild, E., *European Community Law from a Migrant's Perspective*, Kluwer, The Hague, 2000.
14. Habermas, J., "Citizenship and national identity", y: B. van Steenbergen (ed.), *The condition of citizenship*, SAGE, London, 1994.
15. Hancock, G., The Question of Citizenship in the French Revolution, 2002, Интернет, www.jmu.edu/writeon/documents/2002/hancock.pdf.

16. Held, D., "Between state and civil society: Citizenship", y: G. Andrews (ed.), *Citizenship*, Lawrence&Wishart, London, 1991.
17. Hooghe, L., Marks, G., "The making of polity: The struggle over European integration", European Integration online Paper, 1 (4), 1997, Интернет, http: eiop.or.at/eiop/texte/1997004.htm.
18. Kostakopoulou, D., "Ideas, Norms and European Citizenship: Explaining Institutional Change", *The Modern Law Review Limited*, 68 (2), 2005.
19. Kostakopoulou, T., "European citizenship and immigration after Amsterdam", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24 (4), 1998.
20. Lillich, Richard B., "The Diplomatic Protection of National Abroad: An Elementary Principle of International Law Under Attack", AJIL, Vol. 69, 2/1975.
21. Lillich, Richard B., *The Human Rights of Aliens in Contemporary International Law*, Manchester University Press, 1984.
22. Linklater, A., "Citizenship and sovereignty in the post-West phalian state", *European Journal of International Relations*, 2 (1), 1996.
23. Marks, G., McAdam, D., "Social movements and the changing structure of political opportunity in the European Union", y: G. Marks et al. (eds.), *Governance in the European Union*, SAGE Publications, London, 1996.
24. Милисављевић, Бојан, „Развој института дипломатске заштите у међународном праву", *Међународна политика*, бр. 1142, 2011.
25. Milisavljević, Bojan, *Diplomatska zaštita*, Pravni fakultet, Beograd, 2012.
26. O'Leary, S., "The Relationship between Community Citizenship and the Protection of Fundamental Rights in Community Law", 32 *Common Market Law Review*, 1995.
27. Presidency Conclusions, 2002, Интернет, http://www. ecre.org/seville/sevconc.pdf.
28. Shaw, J., "European Citizenship: The IGC and Beyond", European Integration online Papers, 1 (3) 1997, Интернет, http://eiop.or.at/eiop/pdf/1997-003.pdf.
29. Shaw, J., "European Union Citizenship: the IGC and Beyond", *European Integration online Papers*, 1 (4), 1997.
30. Shaw, J., "Law, gender and the internal market", y: Hervey, T. K., O'Keeffe D., *Sex Equality in the European Union*, Wiley, Chichester, 1996.
31. Sherwood Dunn, Frederick, *The Protection of Nationals*, The Johns Hopkins Press 1932.
32. The European Citizenship, Интернет, http://www. historiasiglo20.org/europe/ciudadeuropea.htm.
33. The European Convention, 2002, Интернет, http://european-convention.eu.int/docs/sessPlen/00369.en2.PDF.
34. Treaty establishing the European Community, Интернет, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12002E/pdf/1 2002E_EN.pdf.

35. Treaty on the European Union, Интернет, http://euro pa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_EN.pdf.
36. Turner, B. S., "Outline of a theory of citizenship", *Sociology*, 24 (2), 1990, pp. 189–217.
37. Vermeer-Künzli, Annemarieke, "Restricting Discretion: Judicial Review of Diplomatic Protection", *Nordic Journal of International Law*, Volume 75, 2/2006.
38. Weiler, J. H. H., "A Constitution for Europe? Some Hard Choices", 4 *Journal of Common Market Studies*, 2002.

UDK: 314.744:061.1
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 43–44, стр. 31–42
Изворни научни рад

Анђела ЂУКАНОВИЋ[1]

РЕГУЛАТИВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ИРЕГУЛАРНИХ МИГРАЦИЈА

ABSTRACT

During the last decade, the issue of irregular migration has increasingly been recognized as a significant problem in the European Union. The harmonization of EU law started slowly after the adoption of the Amsterdam Treaty. Common standards and procedures to be applied in Member States for returning illegally staying third-country nationals are given and special attention is given to the protection of persons who are victims of trafficking in human beings. EU regulation is primarily focused on the border control and significant progress has been attained in this area through Frontex agency. It remains to be seen how much will be achieved in combating irregular migration through the control of the labour market. However, it could be said that significant differences are still present in laws of EU member states.

Key words: irregular migration, European Union, third-country nationals, trafficking in human beings.

I) СВРХА

У току последње деценије, питање ирегуларних миграција у све се већој мери препознаје као значајан проблем у оквиру Европске уније, и у том смислу се предузимају све интензивнији напори у регулисању ове области. Опште је познато да Европска унија из економских разлога представља једну од значајнијих дестинација за мигранте. Мотиви миграната са ирегуларним

[1] Институт за међународну политику и привреду, Београд. Електронска адреса аутора: andjela@diplomacy.bg.ac.rs. Рад представља део научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти“, финансираног од стране Министарства науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029), а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду од 2011. до 2014. године.

статусом углавном су слични мотивима миграната чији је статус регуларан, односно најчешће су економске природе, јер је у већини случајева реч о лицима која потичу из земаља са знатно нижим примањима, с тим да када је реч о мигрантима са ирегуларним статусом, они могу бити и жртве трговине људима. Може се приметити да су и данас међу државама чланицама ЕУ присутне значајне разлике у погледу регулисања области ирегуларних миграција. У принципу, од 1999. године, тачније након ступања на снагу Уговора из Амстердама, започет је процес усаглашавања у значајнијој мери (Уговором из Амстердама пренета су овлашћења на ЕУ у погледу спољашње контроле граница, азила и имиграције).[2]

II) МЕРЕ ЕУ

Након Уговора из Амстердама па до данас, у оквиру ЕУ постигнут је постепен напредак у области ирегуларних миграција, па се у том смислу могу идентификовати поједини значајнији помаци. Пре свега, у Тампереу је 1999. планирано усвајање заједничке политике азила и имиграције,[3] а затим је у оквиру Хашког програма од 2004. године такође предвиђено успостављање заједничке политике азила, имиграције и граница.[4] Након тога, 2004. године створени су правни оквири за формирање агенције Фронтекс, како би се побољшало управљање спољним границама ЕУ.[5] Лисабонским уговором из 2007. ојачана је могућност ЕУ да одређује политику држава чланица у области азила, имиграције и спољашње контроле граница.[6] Као део даље тенденције хармонизације, у септембру 2008. године усвојен је Европски пакт о имиграцији и азилу.[7] Исте године формирана је и Евопска миграциона мрежа,

[2] "The Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts", Amsterdam, 2 October 1997, *Official Journal of the European Communities*, C 340/*1*, 10.11.1997, p. 5.

[3] "Tampere European Council 15 and 16 october 1999 Presidency ***C***onclusions", European Parliament, Интернет, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.

[4] "The Hague programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union", *Official Journal of the European Union,* C 53/1, 3.3.2005.

[5] "Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union", *Official Journal of the European Union,* L 349/1, 25.11.2004.

[6] "Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community", Lisbon, December 2007, *Official Journal of the European Union,* C 306/1, 17.12.2007, pp. 11, 58.

[7] "European Pact on Immigration and Asylum", Council of the European Union, Brussels, 24 September 2008, 13440/08.

чији је основни циљ прикупљање ажурних, поузданих и објективних података о миграцијама и азилу.[8] Крајем 2009. године усвојен је Штокхолмски програм за период од 2010. до 2014. године, којим је у принципу замењен Хашки програм.[9] Нешто касније усвојен је и детаљни Акциони план уз Штокхолмски програм.[10] У 2011. години Европска комисија представила је и низ мера усмерених на успостављање свеобухватне европске миграционе политике, засноване на већој солидарности међу државама чланицама, а којом се омогућава да ЕУ боље реагује на изазове миграција.[11] У овом периоду је у области ирегуларних миграција донето и неколико значајнијих уредби и директива о којима ће бити више речи, а на основу којих је у некој мери постигнуто усаглашавање законодавстава држава чланица ЕУ.

III) САДРЖАЈ

Међу државама чланицама ЕУ, миграциона политика се дакле појачано уоквирује на нивоу ЕУ, међутим, упркос тренду хармонизације, државе чланице ЕУ на различите начине приступају ирегуларној миграцији. Такав је случај на пример у погледу начина регистрације и инспекције грађана (нпр. у скандинавским земљама, сви грађани од рођења имају идентификациони број који је свугде регистрован, док у Енглеској не постоји никакав регистар боравишта, и тек је од 2004. почело увођење обавезних личних карти), или на пример тренутна политика пријема се разликује међу земљама чланицама ЕУ (нпр. Енглеска је више отворена за миграцију радне снаге, док то није случај у Немачкој).[12] Може се приметити недостатак сагласности и у погледу терминологије. Наиме, у литератури се користе различити придеви: „ирегуларни“, „илегални“, „нерегистровани“, „неодобрени“, „недозвољени“,

[8] "Council Decision of 14 May 2008 establishing a European Migration Network", *Official Journal of the European Union,* L 131/7, 21.5.2008.

[9] "The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens", *Official Journal of the European Union,* C 115/1, 4.5.2010.

[10] "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens Action Plan Implementing the Stockholm Programme", European Commission, COM(2010) 171 final, Brussels, 20.4.2010.

[11] "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 4 May 2011 – Communication on migration", European Commission, COM(2011) 248, Brussels, 4.5.2011.

[12] Dita Vogel, Norbert Cyrus, "Irregular Migration in Europe – Doubts about the Effectiveness of Control Strategies", *Policy Brief*, No. 9, March 2008. p. 2.

који се онда комбинују са различитим именицама: „мигранти“, „имигранти“, „странци“, „страни држављани“. Последњих година се теремин „илегалан“ у све мањој мери користи, односно његово место све више заузима термин „ирегуларан“, са образложењем да се у контексту људских права он сматра мање понижавајућим, односно да ниједно људско биће не може бити илегално.[13] У том смислу се онда такође може рећи и да људско биће не може бити ирегуларно. Можда би ипак било правилније када је то могуће користити термин који се односи на радњу (миграција) односно статус, дакле не на субјекта (мигрант). Тако је на пример у извештају Опште комисије за међународне миграције, основане у оквиру Уједињених нација, прихваћен термин „миграната са ирегуларним статусом“.[14] Ипак, поменута коректност изискивала би употребу и сувише сложених реченица за „мигранта чији је боравак, статус или улазак ирегуларан“. За термин „ирегуларан“ се осим тога тврди и да је шири од термина „илегалан“ и да не мора указивати на понашање које је криминално.[15] У сваком случају, последњих година је евидентно фаворизовање термина „ирегуларан“. Законска решења у земљама ЕУ такође се разликују у овом смислу. Тако се у Имиграционом закону Велике Британије користи термин „илегалног уласка“, у немачком Закону о боравку користи се термин „незаконитог уласка“, у италијанском Закону бр. 189/2002 термин „странца у ирегуларном положају“, или нпр. у пољском Закону о странцима, постоји „нелегални прелазак границе, боравак на територији без потребних виза или дозвола“.[16] У актима ЕУ такође није присутна терминолошка конзистентност, у појединим документима се користи термин „илегалан“,[17] а у другима опет „ирегуларан“.[18] У принципу, 27 држава чланица ЕУ имају различите имиграционе системе, а поједини елементи су подвргнути процесу

[13] Anna Triandafyllidou (ed.), *Irregular Migration in Europe: Myths and Realities*, Ashgate Publishing, Burlington, 2010, p. 2.

[14] “Migration in an Interconnected World: New Directions for Action – Report of the Global Commission on International Migration”, Global Commission on International Migration (GCIM), 5 Oct 2005, p. 32.

[15] Шире о томе: Anna Triandafyllidou (ed.), *Irregular Migration in Europe: Myths and Realities*, op. cit., pp. 2–3.

[16] Christal Morehouse, Michael Blomfield, *Irregular Migration in Europe*, Migration Policy Institute, Washington, 2011, p. 5.

[17] Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals, *Official Journal of the European Union,* op. cit.

[18] “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 4 May 2011 – Communication on migration”, European Commission, op. cit.

усаглашавања, тако да је у погледу управљања границама постигнута значајна сарадња, а посебно је значајна и Директива Европског парламента и Савета 2009/52/ЕЗ о минимуму стандарда у погледу санкција и мера против послодаваца који запошљавају држављане трећих земаља чији је боравак илегалан. Ипак, пре свега се мора имати у виду да се регуларност статуса имигранта процењује од стране држава чланица ЕУ појединачно, у складу са њиховим домаћим законима.[19] У Европском пакту о имиграцији и азилу посвећена је посебна пажња контроли ирегуларних миграција, поготово осигуравањем враћања имиграната у земље порекла или у транзитне земље. У том смислу се усвајају три принципа: већа сарадња између држава чланица, Комисије и земаља порекла или транзита у циљу контроле ирегуларних имиграција, затим да илегални имигранти на територији државе чланице ЕУ морају напустити ту територију, као и да се од држава захтева да поново приме њихове држављане који илегално бораве на територији ЕУ. Такође је планирано и да се контрола граница учини ефикаснијом, па је с тим у вези значајна улога дата Фронтексу.[20] У Штокхолмском програму се истиче да је кључ политике ЕУ у области ирегуларних миграција: ефикаснија контрола граница, борба против трговине људима, интегрисано управљање границама, сарадња са државама порекла и транзита, и најзад, ефикасна и одржива политика повратка.[21] У области ирегуларних миграција, у секундарном законодавству ЕУ постоји неколико директива и уредби од значаја, на основу којих је донекле постигнуто усаглашавање законодавстава држава чланица ЕУ. Пре свега ту је Директива Савета 2001/90/ЕЗ о узајамном признавању одлука о протеривању држављана трећих земаља, чија је дакле основна сврха омогућавање признања одлука о протеривању издатих од стране једне државе чланице, против држављанина треће земље који се налази на територији друге државе чланице.[22] Односи се на одлуке о протеривању засноване на озбиљној претњи јавном реду или националној безбедности (као на пример у случају осуде за кривично дело кажњиво казном која укључује лишавање слободе у трајању од најмање једне године) и пропуст у поступању у складу са нормама домаћег права, које се односе на улазак или боравак странаца. Значајна је и

[19] Christal Morehouse, Michael Blomfield, *Irregular Migration in Europe*, Migration Policy Institute, op. cit., p. 4.

[20] "European Pact on Immigration and Asylum", Council of the European Union, Brussels, 24 September 2008, 13440/08.

[21] "The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens", *Official Journal of the European Union,* op. cit., p. 30.

[22] Council Directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals, L 149/34, 2.6.2001.

Директива Савета 2002/90/ЕЗ којом је дата заједничка дефиниција појма „омогућавања илегалне имиграције". Реч је о лицу које са умишљајем помаже лицу које није држављанин државе чланице да уђе, или прође кроз територију неке од држава чланица кршењем закона државе у питању, или о лицу које у циљу стицања финансијске добити са умишљајем помаже лицу које није држављанин државе чланице да борави на територији државе чланице, супротно законима земље у питању.[23] Свака држава чланица ЕУ мора усвојити и одговарајуће санкције у том смислу, као и санкције у случају подстрекавања, помагања или покушаја поменутих аката. Директивом 2001/51/ЕЗ се у смислу борбе против ирегуларних миграција предвиђа усаглашавање законодавстава у погледу новчаних казни у односу на превознике који крше обавезе у погледу превоза лица која су држављани трећих држава.[24] Посебан режим донекле је предвиђен за лица која су жртве трговине људима путем Директиве Савета 2004/81/ЕЗ.[25] Наиме, њоме се дефинишу услови за добијање дозвола ограниченог трајања, а у вези са дужином релевантних националних поступака који се воде, у односу на лица која нису држављани неке од земаља чланица ЕУ, а која сарађују у борби против трговине људима или против омогућавања ирегуларних миграција. Потребно је при том да присуство жртве служи сврси истраге, затим да је жртва показала јасну намеру да сарађује, као и да је прекинула све односе са осумњиченима за дата дела. Дакле, примењује се у односу на жртве трговине људима, чак и у случају када су илегално ушли у ЕУ, с тим да држава чланица може усвојити одредбе које су повољније за наведену категорију лица. Директивом Европског парламента и Савета 2008/115/ЕЗ успостављени су заједнички стандарди и процедуре за повратак држављана трећих земаља који се илегално налазе на некој од територија држава чланица, са извесним изузецима.[26] Државе чланице имају обавезу да у свим случајевима

[23] Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence, *Official Journal of the European Communities*, L 328/17, 5.12.2002, Article 1.

[24] Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985, *Official Journal of the European Communities*, L 187/45, 10.7.2001.

[25] Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities, *Official Journal of the European Union,* L 261/19, 6.8.2004.

[26] Directive 2008/115/EC Of The European Parliament And Of The Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, *Official Journal of the European Union,* L 348/98, 24.12.2008.

узму у обзир најбољи интерес деце, породични живот и здравље лица, и у том смислу да поштују принцип неврaћања. Одлуку о повратку издаје држава чланица држављанину треће земље који се илегално налази на њеној територији, међутим уколико је реч о лицу које има важећу дозволу за боравак у некој другој држави чланици, оно се мора одмах вратити у ту државу.[27] Регулисан је и добровољни повратак, у смислу да се у одлуци о повратку наводи период у којем је могућ добровољни повратак, у периоду између седам и тридесет дана, с тим да је остављена могућност да се овај период ипак продужи, узимајући у обзир околности конкретног случаја (нпр. друштвене везе, или уколико има деце која похађају школу).[28] У случају да овакав период није одобрен, или уколико се лице није добровољно вратило у одобреном периоду, држава чланица ће оснажити његово исељење. У том смислу последња опција биће мере принуде, које морају бити примерене и без употребе прекомерне силе.[29] Одлука о повратку може бити праћена забраном уласка, уколико није дат период за добровољни повратак, или уколико није поштована обавеза повратка. Дужина трајања овог периода се у принципу утврђује од случаја до случаја, тј. у складу са околностима случаја, с тим да у принципу овај период не може бити дужи од пет година (осим уколико је реч о лицу које представља претњу јавној или националној безбедности), а у одређеним случајевима могу решити и да суспендују забрану.[30] Директивом 2009/52/ЕЗ се у циљу борбе против ирегуларних миграција од држава чланица ЕУ захтева да забране запошљавање држављана трећих земаља који илегално бораве у некој од земаља чланица ЕУ.[31] Дакле, од посебног је значаја што се ставља акценат на послодавце који искоришћавају предности илегалног запошљавања, будући да је реч о једном од најважнијих фактора који подстиче ирегуларне миграције. Чак и да је реч о држављанима трећих земаља чији мотив није искључиво зарада, у принципу и ова лица морају обезбедити новац за сопствено издржавање. Директивом 2009/52/ЕЗ предвиђа се заједнички минимум стандарда у погледу санкција које се примењују у односу на послодавце који запошљавају држављане трећих земаља чији је боравак илегалан. Послодавци су дужни да од ових лица траже дозволу боравка или

[27] Ibid., Article 6.

[28] Ibid., Article 7.

[29] Ibid., Article 8.

[30] Ibid., Article 11.

[31] Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals, *Official Journal of the European Union,* op. cit.

друго одобрење пре запошљавања, затим да чувају копије дозволе или одобрења за време трајања запослења, као и да у случају запошљавања лица које није држављанин неке од земаља чланица ЕУ о томе обавесте надлежне власти. Значајно је што је предвиђено да намерно запошљавање држављана трећих земаља чији је боравак илегалан, представља кривично дело, у случају да послодавац упорно крши своје обавезе у смислу Директиве 2009/52/ЕЗ, уколико запосли значајан број оваквих радника, запосли их у посебно експлоатишућим условима рада, запосли жртве трговине људима или уколико је реч о малолетним лицима.[32] Као један од новијих помака у регулисању ирегуларних миграција, може се навести Директива 2011/36/ЕУ, којом се успоставља минимум правила у погледу дефиниције кривичних дела и казни у области трговине људима, као и заједничке одредбе које би требало да ојачају заштиту жртава и превенцију овог кривичног дела.[33] Државе чланице су се обавезале да ће следећи акти бити кажњиви: регрутовање, превожење, пребацивање, скривање или пријем особа, укључујући и размену или пребацивање контроле над тим лицима, путем претње силом или употребе силе или других облика принуде, отмице, преваре, обмане, или злоупотребом моћи или рањивог положаја, као и давање или примање исплата или бенефиција како би се постигао пристанак лица над којим друго лице има контролу у циљу експлоатације.[34] Реч је о дефиницији која је нешто шира од дефиниције усвојене у Конвенцији Савета Европе о борби против трговине људима из 2005. године.[35] Државе чланице такође морају осигурати кажњивост подстрекавања, помагања, подржавања или покушаја овог дела, а дата је и дефиниција појма експлоатације. Директивом 2011/36/ЕУ одређене су казне, предвиђено је да максимум казне затовора не може бити мањи од пет година, а у случају постојања отежавајућих околности десет година (у случају да је кривично дело учињено у односу на посебно рањиво лице, у оквиру криминалне организације, уколико је намерно или великим немаром угрожен живот жртве, или је учињено употребом насиља или уколико озбиљно повреди жртву).[36]

---

[32] Ibid., Article 9.

[33] Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, *Official Journal of the European Union,* L 101/1, 15.4.2001.

[34] Ibid., Article 2.

[35] Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Council of Europe, Warsaw, 16.V 2005, Article 4.

[36] Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, *Official Journal of the European Union,* op. cit., Article 4.

Утврђена је и одговорност правних лица, као и санкције, помоћ и подршка жртвама трговине људима, њихова заштита током кривичне истраге и поступка, а посебна пажња посвећена је заштити деце која су жртве трговине људима. Путем Уредбе 377/2004 о стварању мреже имиграционих официра за везу, пре свега се омогућава боља размена информација међу државама чланицама које су значајне за ирегуларне миграције.[37] Као што је раније напоменуто, значајну улогу у борби против ирегуларних миграција пружа агенција Фронтекс (*European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*). Успостављена је како би се побољшало интегрисано управљање спољним границама ЕУ. Одговорност за контролу и надзор спољних граница лежи на државама чланицама, док је циљ Фронтекса да омогући ефикаснију примену постојећих и будућих мера ЕУ у погледу управљања спољним границама, поготово путем координирања акција држава чланица у спровођењу тих мера, и на тај начин допринесе ефикасном, високом и униформном нивоу контроле лица, као и надзору спољних граница држава чланица.[38] Као главни задаци агенције Фронтекс наведени су: координирање оперативне сарадње међу државама чланицама у области управљања спољним границама, помоћ државама чланицама у обучавању чувара националних граница, анализа ризика, праћење развоја истраживања од значаја за контролу и надзор спољних граница, помоћ државама чланицама у околностима које захтевају повећану техничку и оперативну помоћ на спољним границама, обезбеђивање државама чланицама потребне подршке у организовању заједничких операција за повратак.[39] Као једна од надлежности Фронтекса Уредбом 863/2007 касније је предвиђена могућност слања брзих интервентних граничних тимова у изузетним ситуацијама, поготово уколико је на границама присутан велики број држављана трећих држава, који покушавају да уђу у ЕУ илегално.[40] Последење измене унете су путем Уредбе 1168/2011, којом су између осталог

[37] Council Regulation (EC) No 377/2004 of 19 February 2004 on the creation of an immigration liaison officers network, *Official Journal of the European Union,* L 64/1, 2.3.2004.

[38] "Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union", *Official Journal of the European Union,* op. cit., Article 1.

[39] Ibid., Article 2.

[40] Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers, L 199/30, 31.7.2007, Article 1.

нешто измењене постојеће надлежности Фронтекса.[41] Може се рећи да је Фронтекс трансформисао сарадњу држава чланица ЕУ у погледу управљања спољним границама ЕУ, а у значајној мери је побољшано прикупљање података и извештаја у области ирегуларних миграција.[42] Због успеха Фронтекса, његов буџет је значајно повећан (са око 19 милиона евра у 2006. години на негде око 118 милиона евра у 2012).[43]

IV) ЗАВРШНА РАЗМАТРАЊА

Регулатива Европске уније је у области ирегуларних миграција у принципу највише усмерена на контролу граница, пре свега путем агенције Фронтекс, и у овој области су постигнути значајни помаци. Остаје да се види колико ће се постићи у сузбијању ирегуларних миграција путем контроле тржишта рада у извесној мери. Осим ове две тачке, у одређеном обиму придаје се значај и појму омогућавања илегалних имиграција, затим заједничким процедурама за повратак држављана трећих земаља, као и заштити лица која су жртве трговине људима, и предвиђању посебног режима за добијање дозвола ограниченог трајања у односу на лица која сарађују у борби против трговине људима или против омогућавања ирегуларних миграција.

V) ИЗВОРИ

1. "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens Action Plan Implementing the Stockholm Programme", European Commission, COM (2010) 171 final, Brussels, 20.4.2010.
2. "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 4 May 2011 – Communication on migration", European Commission, COM (2011) 248, Brussels, 4.5.2011.

[41] Regulation (EU) No 1168/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders, L 304/6, 22.11.2011.

[42] Christal Morehouse, Michael Blomfield, *Irregular Migration in Europe*, op. cit., p. 3.

[43] "General Report 2011", *Frontex*, p. 23, Интернет, http://www.frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2011/General_Report_2011.pdf.

3. "Council Decision of 14 May 2008 establishing a European Migration Network", *Official Journal of the European Union,* L 131/7, 21.5.2008.
4. "Council Directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals", L 149/34, 2.6.2001.
5. "Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985", *Official Journal of the European Communities*, L 187/45, 10.7.2001.
6. "Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence", *Official Journal of the European Communities*, L 328/17, 5.12.2002.
7. "Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities", *Official Journal of the European Union,* L 261/19, 6.8.2004.
8. "Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union", *Official Journal of the European Union,* L 349/1, 25.11.2004.
9. "Council Regulation (EC) No 377/2004 of 19 February 2004 on the creation of an immigration liaison officers network", *Official Journal of the European Union,* L 64/1, 2.3.2004.
10. "Directive 2008/115/EC Of The European Parliament And Of The Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals", *Official Journal of the European Union,* L 348/98, 24.12.2008.
11. "Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals", *Official Journal of the European Union,* L 168/24, 30.6.2009.
12. "Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA", *Official Journal of the European Union,* L 101/1, 15.4.2001.
13. "European Pact on Immigration and Asylum", Council of the European Union, Brussels, 24 September 2008, 13440/08.
14. "General Report 2011", *Frontex*, Интернет, http://www.frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2011/General_Report_2011.pdf.

15. "Migration in an Interconnected World: New Directions for Action - Report of the Global Commission on International Migration", Global Commission on International Migration (GCIM), 5 Oct 2005.
16. Morehouse, Christal, Blomfield, Michael, *Irregular Migration in Europe*, Migration Policy Institute, Washington, 2011.
17. "Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers", L 199/30, 31.7.2007.
18. "Tampere European Council 15 and 16 october 1999 Presidency Conclusions", European Parliament, Интернет, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.
19. "The Hague programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union", *Official Journal of the European Union,* C 53/1, 3.3.2005.
20. "The Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts", Amsterdam, 2 October 1997, *Official Journal of the European Communities*, C 340/1, 10. 11. 1997.
21. "The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens", *Official Journal of the European Union,* C 115/1, 4.5.2010.
22. "Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community", Lisbon, December 2007, *Official Journal of the European Union,* C 306/1, 17.12.2007.
23. Triandafyllidou, Anna (ed.), *Irregular Migration in Europe: Myths and Realities*, Ashgate Publishing, Burlington, 2010.
24. Vogel, Dita, Cyrus, Norbert, "Irregular Migration in Europe – Doubts about the Effectiveness of Control Strategies", *Policy Brief*, No. 9, March 2008.

UDK: 343.24:006](497.11)
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 43–44, стр. 43–58
Изворни научни рад

Проф. др Драган ЈОВАШЕВИЋ[1]

ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ И КАЗНЕНИ СИСТЕМ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ABSTRACT

In the system of measures of societal responses to perpetrators of criminal acts all contemporary states apply several different kinds and measures of criminal sanctions. In this way, they strive towards individualisation of a criminal sanction in accordance with the kind and extent of a specific criminal act committed by each perpetrator. They are corresponding to his psychological characteristics as well to the degree of danger caused by the extent an intensity of its effects. However, within a criminal judgement system various kinds of penalties depriving the perpetrator of his rights and freedoms guaranteed by the Constitution and laws or limiting them are those that are the most often applied. Yet, the penalty system should be harmonised in all aspects with the relevant European standards.

Key words: criminal act, perpetrator, European standards, penalty, court, measuring penalty.

I) УВОД

Систем казни је скуп свих казни садржаних у кривичном законодавству државе, начин њиховог прописивања и изрицања, као и њихов међусобни однос.[2] У циљу што ефикасније борбе против криминалитета сва савремена кривична законодавства предвиђају више врста казни, што је неопходно да би могла да се оствари индивидуализација у кажњавању, тј. да се сваком учиниоцу за конкретно кривично дело одмери казна којом се најбоље постиже сврха кажњавања. Према томе, постојање већег броја казни

[1] Правни факултет Универзитета у Нишу.

[2] Д. Јовашевић, „Систем казни у новом кривичном законодавству Републике Србије“, *Право, теорија и пракса*, Нови Сад, број 9–10/2007, стр. 27–41.

условљавају следећи фактори: а) потреба ефикасне и квалитетне борбе против криминалитета, б) потреба прилагођавања казне учиниоцу конкретног кривичног дела ради остварења његове ресоцијализације, и в) хармонизација домаћих законских прописа о примени казне према учиниоцима кривичних дела сходно релевантним европским стандардима. Стога сва савремена кривична законодавства предвиђају више врста казни које се могу поделити према различитим критеријумима:

1) с обзиром на самосталност у изрицању, казне се деле на: а) главне, и б) споредне. Главне казне се могу изрећи самостално, а споредне казне се не могу изрећи самостално, већ само уз главну казну;
2) с обзиром на трајање, казне се деле на: а) трајне, и б) временске. Трајне казне се изричу за цео живот осуђеног, па се називају и доживотне казне. Временске казне се изричу пресудом суда за одређено време;
3) с обзиром на добра која погађа, казне могу да буду: а) против живота, б) против телесног интегритета, в) против слободе, г) против имовине, и д) против грађанских права; и
4) с обзиром на начин прописивања, казне се деле на: а) алтернативне, и б) кумулативне. Казне су алтернативно прописане када суд изриче само једну од више казни прописаних у закону. Кумулативно су прописане казне када суд изриче све прописане казне учиниоцу кривичног дела.

Тако Кривични законик Републике Србије из 2005. године у члану 43. предвиђа да се према учиниоцима кривичних дела могу изрећи следеће казне:[3]

а) затвор (лишење слободе),

б) новчана казна,

в) рад у јавном интересу, и

г) одузимање возачке дозволе.

Систем казни у нашој држави има следеће карактеристике:

1) постојање малог броја казни;
2) законитост у изрицању казни – суд може изрећи само ону казну која је законом предвиђена за кривично дело пре него што је дело извршено, осим у случају изрицања новчане казне која се може изрећи и: а) када није прописана за кривично дело ако је оно учињено из користољубља,

[3] *Службени гласник Републике Србије*, број 85/2005. Више: Д. Јовашевић, *Кривични законик Републике Србије са уводним коментаром*, Београд, 2007.

и б) када је законом прописано да се учинилац може казнити затвором или новчаном казном, а суд као главну казну изрекне казну затвора;

3) не постоје казне против: живота, телесног интегритета и грађанских права; и

4) за једно кривично дело може се изрећи само једна главна и једна споредна казна.

II) ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ О ПРИМЕНИ КАЗНИ

За даљи развој и унапређење казненог система свих европских држава, па тако и Републике Србије, од посебног је значаја Препорука број П (92) 17 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о доследности приликом одређивања казни која је усвојена октобра 1992. године.[4] Наиме, државама чланицама Савета Европе на овај су начин упућене следеће препоруке које се односе на:

1. разлоге за одређивање казне;
2. структуру казни;
3. олакшавајуће и отежавајуће околности – одмеравање, индивидуализацију казне; и
4. проблем повратa (рецидива).

III) СТАНДАРДИ ЗА ОДРЕЂИВАЊЕ КАЗНИ

Казна представља законом прописану меру друштвене реакције коју суд у законом прописаном поступку у циљу заштите најзначајнијих друштвених добара и вредности изриче пунолетном учиниоцу скривљено извршеног кривичног дела. С обзиром на различите врсте кривичних дела према природи, тежини и сл., и различите врсте њихових учинилаца са својим психолошким специфичностима, сва савремена кривична законодавства у посебном делу Кривичног закон(ик)а прописују више врста казни. Тај систем казни у националним законодавствима мора да испуни следеће европске стандарде:

1) законодавац или други надлежни орган тамо где то уставна начела и правна традиција дозвољавају настоји да прокламује шта се сматра разлозима за одређивање казне;

[4] Савет Европе, *Збирка одабраних докумената Савета Европе*, Београд, 2004, стр. 27–32.

2) без обзира на прокламоване разлоге за одређивање казне треба избегавати несразмерност између тежине кривичног дела и казне за њега;
3) разлози за одређивање казне треба да буду у складу са савременом и хуманом криминолошком политиком, а нарочито у погледу мањег коришћења затворске казне, а ширег примењивања санкција и мера у оквиру заједнице, спровођења политике декриминализације, коришћења мера одвраћања: посредовање, накнада штете жртвама; и
4) приликом предлагања, односно изрицања казни треба узети у обзир вероватан утицај казне на индивидуалног учиниоца како би се избегле уобичајене недаће, те да се евентуално не би угрозило преваспитање учиниоца.

Како би се наведени стандарди од стране појединих националних кривичних законодавстава заиста и примењивали у сваком конкретном случају, Савет Европе је утврдио и стандарде неопходно везане за структуру казни. То су, између осталих, следећи европски стандарди:[5]

1) распон могућих казни не би требало да буде сувише широк како се судови не би превише на њега ослањали у погледу релативне тежине дела. Државе би требало да размотре могућност градирања кривичних дела према степену тежине, али под условом да минималне казне, тамо где то одговара, не спречавају суд да узме у обзир конкретне околности;
2) где год одговара уставу и традицији правног система, требало би размотрити додатне технике јачања доследности код одређивања казни, као што су две технике које се користе у пракси: а) „оријентири за одређивање казни" – распон казни за различите подврсте истог кривичног дела у зависности од присуства, односно одсуства отежавајућих или олакшавајућих околности, а судови имају дискреционо овлашћење да одступе од тих оријентира, и б) „полазне основе" – основна казна за различите подврсте истог кривичног дела од које суд полази навише или наниже ценећи олакшавајуће и отежавајуће околности;
3) затворске казне представљају крајње санкције које треба изрицати у случајевима када би изрицање друге казне очигледно било неадекватно тежини учињеног дела. Када је то потребно могу се изградити негативни критеријуми за искључење коришћења затворског кажњавања, посебно у случајевима када се ради о малој материјалној штети;

[5] Б. Петровић, Д. Јовашевић, *Кривично право Босне и Херцеговине, Општи дио*, Сарајево, 2005, стр. 327–329.

4) законодавац би требало да предвиди коришћење незатворских санкција или мера уместо казне затвора;
5) требало би размотрити градирање постојећих незатворских санкција у смислу њихове релативне оштрине имајући у виду не само различите облике санкција (условна казна, новчана казна), већ и различите степене оштрине. Таквим градирањем би се суду омогућило да одабере незатворску казну адекватну за сваког учиниоца; и
6) у погледу новчане казне, она треба да одговара материјалним могућностима учиниоца коме је изречена, а у случају њеног неплаћања треба избегавати замену казном затвора, при чему би државе требало да истраже друге облике незатворског начина извршења плаћања новчане казне, укључујући и обустављање плаћања и примену казне.

Тако Кривични законик Републике Србије из 2005. године у члану 43. предвиђа да се према учиниоцима кривичних дела могу изрећи следеће казне:[6]

а) затвор (лишење слободе),

б) новчана казна,

в) рад у јавном интересу и

г) одузимање возачке дозволе.

V) СТАНДАРДИ ЗА ОДМЕРАВАЊЕ КАЗНИ

Када судско веће у сваком конкретном случају на бази непосредно изведених личних и материјалних (стварних) извора доказа донесе одлуку да је одређено лице са кривицом учинило кривично дело које му је оптужним актом овлашћеног тужиоца стављено на терет, тада треба и да му одреди врсту и меру казне. То је процес одмеравања казне који треба да задовољи следеће услове:

1) казна мора бити сразмерна тежини учињеног кривичног дела (с обзиром на обим и интензитет проузроковане последице, време, место, начин и средство извршења дела);
2) казна мора да одговара степену кривице учиниоца;
3) казна треба да служи остварењу заштитне (гарантивне) функције кривичног права; и

[6] Д. Јовашевић, *Кривично право, Општи део*, Ниш, 2013, стр. 278–281.

4) за свако кривично дело су прописани посебни казнени оквири (распон прописаних казни у посебном делу кривичног закона за свако појединo кривично дело).

У овом поступку од посебног су значаја европски стандарди који постављају основе за одмеравање казне учиниоцу сваког појединачног кривичног дела применом олакшавајућих и отежавајућих околности као што су:

1) околности које отежавају или ублажавају казну морају бити у складу са прокламованим разлозима за одређивање казни;
2) најважније олакшавајуће и отежавајуће околности морају бити појашњене у оквиру права, односно судске праксе, као што у пракси треба дефинисати оне околности које се не сматрају релевантним у односу на одређена кривична дела;
3) чињенични основ за одмеравање казне треба увек исправно доказати ван сваке сумње; и
4) претходна осуђиваност учиниоца (повратник) који мора да испуни више посебних услова као што су:
   а) повратник се ни у једној фази система кривичног правосуђа не треба користити механички као околност која иде на штету осуђеног;
   б) можда је оправдано да се претходни кривични досије осуђеног узме у обзир, ипак казна за ново дело треба да буде сразмерна управо његовој тежини; и
   в) дејство повратника треба да зависи од конкретних карактеристика претходног кривичног досијеа учиниоца, али то дејство треба умањити или поништити: ако постоји значајан период без криминала пре садашњег кривичног дела, ако је садашње кривично дело лакше, или ако су претходна кривична дела лакше природе и ако је учинилац дела још млад.[7]

VI) ОДМЕРАВАЊЕ КАЗНЕ

Различити су облици и видови противправног понашања појединаца и група којима се повређују или угрожавају заштићена друштвена добра и вредности. За учиниоце ових понашања закони свих држава предвиђају кривичне санкције које се темеље на принципу правичности – да сваки

[7] М. Кокољ, Д. Јовашевић, *Кривично право Републике Српске, Општи и посебни део*, Бијељина, 2011, стр. 198–201.

учинилац кривичног дела буде кажњен за учињено дело. Но, да би суд у складу са законом одређеним правилима учиниоцу кривичног дела могао да изрекне једну или више казни или других кривичних санкција потребно је да буду испуњени услови предвиђени одредбама Кривичног законика.[8] Ти услови се односе на систем правила о одмеравању казне која треба да буде индивидуализована конкретном учиниоцу конкретног кривичног дела и саображена са сврхом кажњавања.[9] Одмеравањем казне суд врши индивидуализацију казне на тај начин што учиниоцу кривичног дела изриче казну која ће по врсти и висини пружити највеће изгледе за остварење сврхе казне, односно за остварење заштите друштва и друштвених добара, с једне стране, односно за остварење специјалне превенције осуђеног лица, с друге стране. На готово истоветан начин надлежни државни органи одмеравају казне и учиниоцима других врста јавноправних деликата: привредних преступа и прекршаја. Одмеравање казне је одређивање врсте и висине казне која се изриче учиниоцу за кривично дело.[10] Код одмеравања казне морају се узети у обзир околности како би се учиниоцу одредила казна по врсти и висини која би одговарала тежини учињеног кривичног дела и степену кривице његовог учиниоца, и којом би се најбоље могла остварити сврха кажњавања. У одређивању казне учиниоцу за одређено кривично дело могу да учествују разни државни органи, па се тако разликују: а) законско, б) судско, и в) административно (пенитенсијарно) одмеравање казне. Но, у правној теорији могу се наћи и таква схватања која разликују само законско и судско одмеравање казне, при чему неки аутори истичу да само судско одмеравање казне представља одмеравање казне у правом смислу речи, док законодавац само врши оквирно одмеравање казне *in abstracto.*

[8] Д. Јовашевић, Коментар Кривичног закона СР Југославије, Београд, 2002, стр. 246–257.

[9] Сматра се да је примарни задатак суда да одмери казну тако да њоме буду остварене све сврхе кажњавања – односно да се њоме изравна кривица учиниоца и оствари ретрибуција уз истовремено остварење специјалне и генералне превенције (П. Новоселец, *Општи дио казненог права*, Загреб, 2004, стр. 399).

[10] У правној теорији, али и у иностраном кривичном законодавству (Хрватске) уместо појма „одмеравање казне“ користи се појам „избор врсте и мере казне“, који може да буде: 1) законски избор, и 2) судски избор (Ж. Хорватић, *Казнено право, Општи дио*, Загреб, 2003, стр. 182).

VII) ЗАКОНСКО ОДМЕРАВАЊЕ КАЗНЕ

Законско одмеравање казне је одмеравање које врши законодавац приликом прописивања кривичних дела у закону.[11] Прописујући појединa противправна понашања као кривична дела, у посебном делу Кривичног законика, законодавац одређује врсту и висину казне која се за та дела може изрећи њиховим учиниоцима од стране суда. Законодавац на бази уопштавања бројних конкретних облика испољавања једног противправног понашања ствара кривично дело као општи и апстрактни појам, који у себи може да обухвати све те разноврсне облике, а затим одређује и казну која по врсти и висини треба да одговара тежини тога апстрактно одређеног кривичног дела. То је начин прописивања казни који се јавља у два вида: а) у општем делу закона се прописују врсте и општи минимуми и максимуми свих прописаних казни, и б) у посебном делу закона се код сваког појединог кривичног дела прописује врста и посебни минимум и максимум казне.[12] При том прописивању казне законодавац може да поступи на више начина: 1) да пропише једну или више казни за појединo кривично дело. У случају прописивања више казни, законодавац може да их пропише: а) кумулативно – када је суд обавезан да изрекне све прописане казне, и б) алтернативно – када се суду оставља могућност избора једне од више прописаних казни; 2) да пропише главне и споредне казне; 3) да пропише трајне и временске казне; и 4) да пропише апсолутно одређене и релативно одређене казне. На тај начин одређена казна одговара степену тежине и опасности кривичног дела узетог апстрактно. При одмеравању казне на овај начин, законодавац може да примени више система: а) систем апсолутно неодређених казни (систем арбитрерних казни), б) систем апсолутно одређених казни, и в) систем релативно одређених казни. Систем апсолутно неодређених казни постоји када законодавац не одређује казну по врсти и по висини у самом законском тексту, већ препушта суду да по свом нахођењу и слободном уверењу сам одреди врсту и висину казне коју ће изрећи учиниоцу за конкретно кривично дело. Сем тога, закон не одређује никаква правила за одмеравање казне, нити поставља каква ограничења суду. Овај систем одмеравања казне омогућава потпуно остварење принципа индивидуализације казне јер је изречена казна од стране суда саображена, прилагођена конкретно испољеној тежини учињеног дела и степену кривице његовог учиниоца. Но, истовремено то је и мана овог система јер води арбитрерности суда, односно неуједначености

[11] Д. Јовашевић, *Лексикон кривичног права*, Београд, 2011, стр. 318.

[12] Д. Јовашевић, „Избор врсте и мере казне у кривичном поступку“, *Правна ријеч*, број 15/2008, Бања Лука, 2008, стр. 487–503.

праксе у изрицању казни. Он је и неправичан систем за одређивање казне јер се њиме крши и принцип једнакости свих пред законом. Према систему апсолутно одређених казни (који је први пут уведен француским револуционарним Кривичним закоником из 1791. године) законодавац одређује врсту и висину казне за поједина кривична дела тако да је суд дужан да изрекне прописану казну чим установи да је извршено кривично дело за које је она предвиђена. На тај начин је загарантована правичност у кажњавању, као и једнакост свих пред законом, али је практична примена ових законских решења водила у другу неправичност будући да суд није могао да узме у обзир конкретне околности учињеног дела и личност сваког појединог учиниоца таквог дела при одређивању врсте и мере изречене казне. Коначно, према систему релативно одређених казни (који је први пут уведен у француском Кривичном законику из 1810. године, а потом је прихваћен у највећем броју савремених закона), законодавац одређује врсту казне и њен минимални и максимални износ за свако појединo кривично дело, дајући тиме границе у којима суд може да се креће код изрицања казне у конкретном случају. Овај систем одмеравања казне омогућава прилагођавање казне индивидуалним карактеристикама учиниоца кривичног дела и самом делу. На тај се начин у потпуности стварају претпоставке за остварење принципа индивидуализације казне. Овако одређене границе казне за свако појединo кривично дело представљају посебан минимум и посебан максимум. Посебан минимум означава доњу границу, а посебан максимум горњу границу прописане казне за појединo кривично дело у посебном делу Кривичног законика. Постоје такође и општи минимум и општи максимум којим се одређују границе појединих врста казни које су предвиђене у одредбама општег дела Кривичног законика. Општи минимум означава доњу границу испод које се та врста казне уопште не може изрећи, а општи максимум горњу границу изнад које се та врста казне такође не може изрећи. Код одређивања посебног минимума и максимума законодавац може да поступи на више начина: а) да одреди само посебан минимум при чему се посебни максимум поклапа са општим максимумом одређене врсте казне, б) да одреди само посебни максимум казне за појединo кривично дело при чему се посебни минимум поклапа са општим минимумом те врсте казне, и в) да одреди само врсту казне која ће бити изречена за кривично дело без одређивања посебног минимума и максимума, што значи да се посебни минимум и максимум поклапају са општим минимумом и максимумом казне.

VIII) СУДСКО ОДМЕРАВАЊЕ КАЗНЕ

Други начин одмеравања казне у кривичном праву је судско одмеравање казне.[13] То је одмеравање казне учиниоцу кривичног дела које врши суд у конкретном случају. Суд, пошто установи да је одређено лице криво за извршено кривично дело, приступа одмеравању казне.[14] Задатак суда се састоји у утврђивању, односно доказивању (извођењем свих расположивих личних и материјалних извора доказа у фази доказног поступка на главном претресу) да је једно лице (окривљено лице коме је одређено кривично дело оптужним актом овлашћеног тужиоца стављено на терет) заиста и учинило то кривично дело, те да је за исто дело криво. То су две основне претпоставке за одмеравање казне. Тек после тога суд приступа утврђивању свих осталих околности од значаја за одмеравање казне. Колика ће улога суда бити у поступку одмеравања казне учиниоцу кривичног дела зависи од прихваћеног система законског одмеравања казне.[15] Данас је систем релативног одређивања казне општеусвојен у кривичном законодавству. Предност овог система је што омогућава суду да игра активну улогу у одмеравању казне у конкретном случају. Да би суд у Републици Србији што боље остварио своју улогу, Кривични законик у члану 54. предвиђа општа правила о одмеравању казни. То је редовно одмеравање казне. При овом одмеравању казне суд је дужан да поштује следећа правила: а) да одмери казну у границама законом прописане казне за то дело, дакле у границама посебног минимума и посебног максимума прописане казне, б) да при томе има у виду сврху кажњавања одређену у члану 42. КЗ, и в) да узме у обзир све олакшавајуће и отежавајуће околности, од којих неке као типичне, закон

[13] Б. Петровић, Д. Јовашевић, „Значај олакшавајућих и отежавајућих околности при одмјеравању казне у кривичном праву“, *Годишњак Правног факултета у Сарајеву*, број 51/2008, Сарајево, 2008, стр. 431–454.

[14] Задатак је суда да из правних одредница у законском опису кривичног дела препозна и утврди подударност неког понашања са тим описом и да од прописаних казни изабере управо за то понашање потребну и одговарајућу врсту и меру кривичноправне принуде садржане у казни, и тиме правно обликује конкретно кривично дело као јединство његовог оствареног описа и стварно примењене казне. Законодавац прописује мерила кажњавања, а суд наставља његову делатност тиме што на сваки животни случај примењује та мерила. Задатак суда дакле није сведен или ограничен само на посредничку улогу између закона и стварности. Суд не примењује само мисаоне творевине у апстрактном законском изразу на стварне догађаје у животу, већ и применом казне доприноси коначном обликовању закона (Ж. Хорватић, *Казнено право, Општи дио*, op.cit., стр. 183).

[15] Д. Јовашевић, В. Икановић, *Кривично право Републике Српске, Општи део*, Бања Лука, 2012, стр. 250–254.

таксативно наводи, али при томе оставља слободу суду да узме у обзир и друге околности везане за личност учиниоца кривичног дела ако то нађе за сходно у конкретном случају. Приликом одмеравања казне пред судско веће се често поставља проблем антиномије сврхе кажњавања. Ради се о ситуацијама када различите сврхе кажњавања захтевају различиту врсту и меру казне према учиниоцу кривичног дела у конкретном случају, па се суд налази у дилеми којој од ових сврха кажњавања треба дати предност. Овај је проблем нарочито изражен у случајевима када се као сврха кажњавања (која истина законом није изричито предвиђена) јави ретрибуција у смислу одмазде и зла према учиниоцу кривичног дела, што често одговара принципима правичности и сразмерности. Тада овако постављена сврха казне треба да постави горњи лимит при одмеравању казне при чему се узима да одређена казна остварује истовремено и циљеве генералне (опште) превенције. Поред редовног одмеравања казне, Кривични законик предвиђа у чл. 55–63. и посебна (допунска) правила помоћу којих суд изузетно може да врши одмеравање казне са циљем да је индивидуализује и тако учини сразмерном тежини извршеног дела и степену кривице његовог учиниоца.

IX) АДМИНИСТРАТИВНО ОДМЕРАВАЊЕ КАЗНЕ

У неким државама (поједине федералне државе САД) примењује се и административно (пенитенсијарно) одмеравање казне, према којем казну одмеравају административни органи – органи управе, администрација у установама за извршење казне (казнено-поправне установе). Одмеравање казне се у овом случају врши у току самог поступка извршења казне и оно је могуће само код казне лишења слободе. У овом систему суд у пресуди донетој у кривичном поступку одређује само врсту казне, а конкретан, ефективан износ (дакле ефективно трајање) изречене казне утврђује административни орган који извршава казну. Административно одмеравање казне оправдава се чињеницом да суд није у могућности да одреди какво ће понашање имати осуђени у току извршења казне и колико ће бити потребно времена за његово преваспитавање. Пошто се то може утврдити само у току извршења казне лишења слободе, онда је природно да то одмеравање врше органи који извршавају ову казну. Административно одмеравање казне противно је принципу законитости и као такво не пружа довољно гаранција осуђеним лицима да неће бити злоупотребљено. Такође, оно ствара осећај неизвесности, што делује дестимулативно на осуђена лица.

X) ОЛАКШАВАЈУЋЕ И ОТЕЖАВАЈУЋЕ ОКОЛНОСТИ У КРИВИЧНОМ ПРАВУ СРБИЈЕ

При редовном или уобичајеном одмеравању казне учиниоцу кривичног дела судско веће у кривичном поступку утврђује све олакшавајуће и отежавајуће околности како би у оквиру законом прописане казне одредило врсту и меру казне којом се на најпотпунији начин може остварити сврха кажњавања. Дакле, олакшавајуће[16] и отежавајуће околности су околности које се односе на кривично дело или учиниоца, а које утичу да казна буде мања или већа у границама које су законом прописане за учињено дело. То су околности које карактеришу конкретно кривично дело и његовог учиниоца, а које имају утицај на избор врсте и мере казне у конкретном случају. Околности које утичу да се учиниоцу изрекне блажа казна у оквиру посебног минимума и посебног максимума називају се олакшавајућим, док се околности које утичу да се изрекне строжија казна називају отежавајућим. Олакшавајућим и отежавајућим околностима врши се индивидуализација казне, њено саображавање и прилагођавање тежини кривичног дела и степену кривице његовог учиниоца. Применом ових околности могуће је да се учиниоцима истих дела изрекну различите казне. Оне, дакле, имају такав значај да дају криминално-политичку карактеристику учиниоца кривичног дела.[17] Код извршења кривичног дела јавља се низ различитих околности које су везане: а) за кривично дело (објективне околности), и б) за учиниоца кривичног дела као људско и друштвено биће (субјективне околности). Те околности су различите по свом настанку и по свом дејству на одмерену казну. Због те различитости се и поставља проблем како да се оне законски регулишу да би се онемогућиле арбитрерност и злоупотреба њихове примене, а да се ипак

[16] Као олакшавајуће околности у судској пракси сматране су: чињеница да окривљени живи у ванбрачној заједници (пресуда Окружног суда у Београду Кж. 243/2003); чињеница да је окривљени на свом радном месту био изазван од стране оштећеног (пресуда Окружног суда у Београду Кж. 1999/2003); чињеница да је окривљени одлучио да живи у манастиру због чега је од игумана и братства манастира Хопово, где већ дуже време борави, добио уверење да ће му се након издржане казне омогућити останак у тој средини (пресуда Врховног суда Србије Кж. 1281/2003); ако је код кривичног дела неовлашћеног коришћења туђег возила оно враћено у деловима и делимично оштећено (пресуда Окружног суда у Београду Кж. 3240/2007); битно смањена урачунљивост у време извршења кривичног дела и непридруживање оштећеног кривичном гоњењу, могу имати карактер нарочито олакшавајуће околности код одмеравања казне (пресуда Врховног суда Србије Кж. 283/2008).

[17] Д. Јовашевић, „Одмеравање казне у кривичном праву – олакшавајуће и отежавајуће околности“, *Ревија за криминологију и кривично право*, Београд, број 2/2010, стр. 129–145.

омогући суду да има активну и стваралачку улогу у одмеравању казне на бази процене дејства свих околности конкретног дела. Стога поједина кривична законодавства примењују различита решења:

1) да се у закону таксативно наведу све околности које суд мора узети у обзир код одмеравања казне чиме се обезбеђује законитост и спречава произвољност, али се ограничава слобода суда, тако да он не може да узме у обзир околност која није предвиђена у закону без обзира на њен стварни утицај у конкретном случају;
2) да се суду даје слобода тако што га закон овлашћује да узме у обзир све околности једног случаја не наводећи које су то околности појединачно што значи да је слобода суда дошла до пуног изражаја, али је тиме створена могућност за велику шароликост и произвољност; и
3) да се у закону таксативно наброје околности које суд мора узети у обзир, уз истовремено давање овлашћења суду да може узети у обзир и друге околности ако сматра да су у конкретном случају од значаја за правилно одмеравање казне, при чему није унапред одређено какав значај имају ове околности.

Кривични законик олакшавајуће и отежавајуће околности одређује у оквиру општих правила о одмеравању казне када у одредби члана 54. налаже суду да учиниоцу кривичног дела одмери казну:

1) у границама које су законом прописане за извршено дело;
2) имајући у виду сврху кажњавања;[18] и
3) узимајући у обзир све околности које утичу да казна буде мања или већа, а нарочито: а) степен кривице, б) побуде из којих је дело извршено, в) јачину угрожавања или повреде заштићеног добра, г) околности под којима је дело извршено, д) ранији живот учиниоца, ђ) његове личне прилике, е) његово држање после учињеног кривичног дела, а нарочито његов однос према жртви кривичног дела, и ж) друге околности које се односе на личност учиниоца. При одмеравању новчане казне у одређеном (фиксном) износу суд узима у обзир и имовно стање учиниоца. То значи да суд при одмеравању казне има у виду три критеријума: а) границе прописане казне, б) остварење сврхе кажњавања, и в) олакшавајуће и отежавајуће околности. Све олакшавајуће и отежавајуће околности могу

[18] Сврха кажњавања је идеја водиља за одмеравање казне. Примарни је задатак суда да казну одмери тако да њоме буде остварена сврха кажњавања. Казна се мора одмерити тако да се њоме изравна кривица и оствари ретрибуција, али истовремено и да се оствари генерална и специјална превенција (П. Новоселец, *Општи дио казненог права*, op.cit., стр. 399).

се поделити зависно од тога да ли се односе на кривично дело или његовог учиниоца, на објективне и субјективне околности.[19] Као објективна околност сматра се јачина угрожавања или повреде заштићеног добра (дакле обим и интензитет проузроковане последице кривичног дела). Као субјективне околности сматрају се: степен кривице, побуде из којих је дело учињено, ранији живот, личне прилике и држање учиниоца после учињеног кривичног дела. Околности под којима је дело извршено могу да буду објективне и субјективне природе. Овакво одмеравање казне с обзиром на карактеристике учиниоца дела (субјективна индивидуализација) и одмеравање казне с обзиром на карактеристике кривичног дела (објективна индивидуализација) прераста у јединствену субјективно-објективну индивидуализацију казне. Поред таксативно наведених типичних околности које могу да имају карактер олакшавајућих или отежавајућих околности код одмеравања казне, законодавац је обавезао суд да узме у обзир и друге околности које се односе на личност учиниоца. Код извршења појединих дела могу се јавити субјективне околности које имају специфичан карактер и не спадају ни у једну од наведених категорија (старост, климактеријум, сенилност, посебна стручност, степен образовања, осећајност, безосећајност, грубост). Утицај ових околности може бити значајан код извршења кривичног дела, а тиме и за одмеравање казне. Све ове околности суд узима у разматрање и цени њихов утицај на казну коју треба да утврди и изрекне. Код сваког извршеног кривичног дела појављује се више околности од којих су неке олакшавајуће, а друге

[19] Као отежавајуће околности у судској пракси сматране су: чињеница да је оптужени у својству припадника полиције на свом радном месту грађанину нанео повреду (пресуда Окружног суда у Београду Кж. 266/2004); чињеница да је оптужени кривично дело извршио у ходнику судске зграде након изласка из суднице (пресуда Окружног суда у Чачку Кж. 50/2005); када оптужени који има 40 година подстрекава на извршење кривичног дела лице које је од њега млађе 18 година (пресуда Врховног суда Србије Кж. 1096/2005); количина опојне дроге од 350 грама коју је окривљени ставио у промет (пресуда Врховног суда Србије Кж. Ок. 3/2006); чињеница да је окривљени у досадашњем животу као малолетник долазио у сукоб са законом и вршио кривична дела (пресуда Врховног суда Србије Кж. 606/2006); понашање окривљеног после извршеног кривичног дела убиства када је ставио пиштољ у руку убијене фингирајући самоубиство пре него што је побегао са лица места (пресуда Врховног суда Србије Кж. 697/2006); чињеница да се окривљеном судило у одсуству не може се узети као отежавајућа околност приликом одмеравања казне (пресуда Врховног суда Србије Кж. 1520/2006); када је окривљени за дело увреде увредио малолетну оштећену (пресуда Окружног суда у Београду Кж. 3506/2006); раније осуде окривљеног које су биле брисане (пресуда Окружног суда у Суботици Кж. 377/2008); када је окривљени у пет наврата употребио туђу платну картицу на више банкомата (пресуда Окружног суда у Суботици Кж. 63/2009).

отежавајуће. Поступак суда код оцене дејства ових околности може да буде: а) аналитички, и б) синтетички.

Код аналитичког метода суд анализира сваку околност тако што прво одређује њен карактер, тј. да ли делује олакшавајуће или отежавајуће (да ли иде у корист или на штету учиниоца дела), а потом одређује интензитет њеног дејства на повећање или снижење прописане казне. По синтетичком методу, пошто изврши класификацију околности, суд оцењује свеукупан утицај олакшавајућих и отежавајућих околности на висину казне. Суд у конкретном случају може да примени један од наведених метода одмеравања казне, али може и да комбинује њихову примену према свом нахођењу. Битно је да узме у разматрање све околности конкретног случаја које су битне за одмеравање казне и да правилно оцени њихово дејство на висину казне. Оцена суда је слободна, али она мора да буде реална, тј. да одговара укупном дејству свих околности. У образложењу пресуде суд наводи које је околности узео као олакшавајуће, а које као отежавајуће и зашто. Околности које закон предвиђа као олакшавајуће или отежавајуће при одмеравању казне могу да се јаве и као законски елементи обележја бића кривичног дела било да се ради о основном, квалификованом или привилегованом облику. У оваквим случајевима правило је да се околности које улазе у састав обележја бића кривичног дела не могу узети као олакшавајућа или отежавајућа околност при одмеравању казне. Дакле, иста околност не може два пута да се урачуна учиниоцу кривичног дела (принцип забране двоструког вредновања). Ако је једна околност узета приликом прописивања казне у закону, онда она не може да буде узета у обзир и приликом судског одмеравања казне. Од овог правила постоје изузеци: а) ако околност прелази меру која је потребна за постојање кривичног дела или одређеног облика кривичног дела, и б) ако постоје две или више околности, а само једна од њих је довољна за постојање тежег, односно лакшег облика кривичног дела.

XI) ЗАКЉУЧАК

Од најстаријих времена до данашњих дана држава је покушавала да пронађе ефикасан, квалитетан и законит начин за сузбијање и спречавање различитих облика и видова криминалитета. Скуп тих мера чини систем кривичних санкција о чијој садржини, условима изрицања и извршења, сврси, времену трајања и сл. одлучује законодавац прописујући посебна правила за суд. Тако данас у систему мера друштвеног реаговања према учиниоцима кривичних дела постоји више различитих врста и мера кривичних санкција, од којих су казне њихова најзначајнија врста. Слична је ситуација и у Републици Србији, као и у великом броју других европских кривичних

законодавстава будући да сва она почивају на примени релевантних „европских“ стандарда при прописивању, изрицању и извршењу кривичних санкција. На тај начин се тежи индивидуализацији кривичне санкције према врсти и мери сваком учиниоцу конкретног кривичног дела сходно његовим психолошким карактеристикама, али и степену друштвене опасности која је наступила обимом и интензитетом проузроковане последице. Ипак у систему кривичних санкција најчешће се примењују различите врсте казни којима се учиниоцу кривичног дела одузимају или ограничавају уставом и законима призната права и слободе. Систем казни у Републици Србији чини скуп свих казни садржаних у кривичном законодавству државе, начин њиховог прописивања и изрицања, као и њихов међусобни однос. У циљу што ефикасније борбе против криминалитета сва савремена кривична законодавства предвиђају више врста казни што је неопходно да би могла да се оствари индивидуализација у кажњавању, тј. да се сваком учиниоцу за конкретно кривично дело одмери казна којом се најбоље постиже сврха кажњавања. Према томе, постојање већег броја казни условљавају следећи фактори: а) потреба ефикасне и квалитетне борбе против криминалитета, б) потреба прилагођавања казне учиниоцу конкретног кривичног дела ради остварења његове ресоцијализације, и в) хармонизација домаћих законских прописа о примени казне према учиниоцима кривичних дела сходно релевантним европским стандардима.

XII) ИЗВОРИ

1. Хорватић, Ж., *Казнено право, Општи дио*, Загреб, 2003.
2. Јовашевић, Д., *Коментар Кривичног закона СР Југославије*, Београд, 2002.
3. Јовашевић, Д., *Кривични законик Републике Србије са уводним коментаром*, Београд, 2007.
4. Јовашевић, Д., *Кривично право, Општи део*, Ниш, 2013.
5. Јовашевић, Д., *Лексикон кривичног права*, Београд, 2011.
6. Јовашевић, Д., Икановић, В., *Кривично право Републике Српске, Општи део*, Бања Лука, 2012.
7. Кокољ, М., Јовашевић, Д., Кривично право Републике Српске, Општи и посебни део, Бијељина, 2012.
8. Новоселец, П., *Општи дио казненог права*, Загреб, 2004.
9. Петровић, Б., Јовашевић, Д., *Кривично право Босне и Херцеговине, Општи дио*, Сарајево, 2005.
10. Савет Европе, *Збирка одабраних докумената Савета Европе*, Београд, 2004.

UDK: 343.575:061.1
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 43–44, стр. 59–66
Изворни научни рад

Филип МИРИЋ[1]
Гордана НИКОЛИЋ[2]

„ПРОГРАМ ЗА ПРЕВЕНЦИЈУ ОПОЈНИХ ДРОГА И ИНФОРМИСАЊЕ“, КАО СТРАТЕШКО ОПРЕДЕЉЕЊЕ У БОРБИ ПРОТИВ ЗЛОУПОТРЕБЕ ОПОЈНИХ ДРОГА У ЕУ

ABSTRACT

Abuse of drugs is a major social problem. Firstly, in this paper will be exposed the analysis of appropriate norms of criminal legislation of the Republic of Serbia in the part relating to the sanctioning of drug abuse, since the norms of criminal law is one of the most important assets of any country in the fight against crime, to then analyzed a very important act adopted at EU level in this area. The European Parliament, on the proposal of the European Commission on 25 09. 2007. adopted a decision 1150/2007/EC establishing the program "Prevention drugs and information for period of at 2007 to 2013". We discuss a program of general act, it is the European Parliament expressed its commitment to the continuous and systematic fight against drug abuse and informing the population of the Member States of their harmful effects and adverse effects on human health. This program provides the possibility of submitting proposals the European Commission, which could lead to the suppression effect of abuse of drugs. Such a qualitatively new way of connecting all segments of society in the fight against one so bad phenomenon, such as the fight against drugs has enormous importance for Serbia, especially since its accession to the EU's, as its strategic orientation.

Key words: European Parliament, drug abuse prevention, information.

[1] Правни факултет у Нишу. Електронска адреса аутора: filip.miric@gmail.com.

[2] МУП РС, Полицијска управа за Град Београд, Управа криминалистичке полиције.

I) УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Злоупотреба опојних дрога јесте озбиљан друштвени и правни проблем у практично свим земљама света. Готово да нема земље у свету која се на неки начин није суочила са растућим степеном злоупотребе опојних дрога свих врста. Повезаност трговине опојним дрогама са организованим криминалом захтевала је такође одређене интервенције међународних организација и доношење прописа на међународном плану. О овој социјално-патолошкој појави објављен је у свету и код нас велики број студија и истраживачких радова.[3] Опојне дроге представљају супстанце или материје које имају психоактивни ефекат и које утичу на промену стања свести, мишљења, запажања, расположења и понашања, те тако током продуженог узимања, ове супстанце могу довести до стања зависности и због тога стварају здравствене и социјалне проблеме.[4] Злоупотреба опојних дрога, посматрана у ширем смислу, представља све делатности које се предузимају у вези са опојним дрогама, а које су изван правних норми, док у ужем смислу представља непосредну злоупотребу опојних дрога, тј. њихово уношење у организам које доводи до стања зависности и психофизичког пропадања особе која то чини.

Борба против злоупотребе опојних дрога предмет је правних, криминалистичких, психолошких и других дисциплина, али је и регулисана многим међународним актима и законима домаћих земаља. Конвенција Уједињених нација против транснационалног организованог криминала из 2000. године,[5] Препорука Савета Европе, Конвенција Уједињених нација против незаконитог промета опојних дрога и психотропних супстанци усвојена у Бечу 1988. године,[6] Јединствена конвенција о опојним дрогама из 1961. године,[7] Конвенција о психотропним супстанцама из 1971. године, само су неки од међународних аката који садрже борбу против злоупотреба опојних дрога.[8] Злоупотреба опојних дрога у Републици Србији регулисана је

[3] Константиновић-Вилић, С., Николић-Ристановић, В., Костић.М., *Криминологија,* Пеликан принт, Ниш, 2009, стр. 397.

[4] Игњатовић, Ђ., *Криминологија*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 300, 301.

[5] Конвенција Уједињених нација против транснационалног организованог криминала, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 6/ 2001.

[6] Конвенција Уједињених нација против незаконитог промета опојних дрога и психотропних супстанци, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 14/90.

[7] Јединствена конвенција о опојним дрогама, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 2/64.

[8] Конвенција о психотропним супстанцама, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 40/73.

Кривичним закоником члановима 246, 246а и 247, који се налазе у групи кривичних дела против здравља људи. Основ за инкриминацију производње и стављања у промет опојних дрога у кривично законодавство Републике Србије налази се у међународним актима као што су Јединствена конвенција о опојним дрогама из 1961. године, Конвенција о психотропним супстанцама из 1971. и Конвенција УН против незаконитог промета опојним дрогама и психотропним супстанцама из 1988. године.[9] Према члану 246. кривично дело неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога састоји се у следећем: ко неовлашћено производи, прерађује, продаје или нуди на продају или ко ради продаје купује, држи или преноси или ко посредује у продаји или куповини или на други начин неовлашћено ставља у промет супстанце или препарате који су проглашени за опојне дроге казниће се затвором од три до дванаест година.[10] Законодавац је поред основног облика овог кривичног дела, прописао и два посебна облика, један лакши облик и два тежа. С тим у вези тежи облици постоје у случајевима уколико је основни облик овог кривичног дела учињен од стране групе или је учинилац овог дела организовао мрежу препродаваца или посредника, и ако је основни облик дела учињен од стране организоване криминалне групе. Значајно је напоменути и то да су Законом о изменама и допунама Кривичног законика Републике Србије из 2009. године учињене измене у члану 246. у смислу одређења овог кривично дела, те је тако неовлашћено држање опојних дрога, које је до тада било регулисано наведним чланом ставом 3, из њега издвојено и прописано посебним чланом 246а. који регулише само неовлашћено држање опојних дрога у малој количини за сопствену употребу, док су производња и стављање у промет опојних дрога остали под инкриминацијом наведеног члана 246.[11] Поред наведених чланова, важно је истаћи и то да је омогућавање уживања опојних дрога инкриминисано чланом 247. Кривичног законика Републике Србије, према којем се наведено дело састоји у навођењу другог на уживање опојне дроге, давању другоме опојне дроге да је ужива он или друго лице, у стављању на располагање просторија ради уживања опојне дроге или у омогућавању на други начин другом лицу да је ужива.[12] Тежи

[9] Ђурђић, В., Јовашевић, Д., *Кривично право, посебни део*, Номос, Београд, 2010, стр. 134, 135.

[10] Кривични законик, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 85/05, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009 и 121/12.

[11] Закон о изменама и допунама Кривичног законика, *Службени гласник РС*, 72/2009 и 111/2009.

[12] Ђурђић, В., Јовашевић, Д., *Кривично право, посебни део*, op. cit., стр. 138–140.

облици овог кривичног дела постоје уколико је основни облик дела учињен према малолетном лицу или према више лица, док је Законом о изменама и допунама Кривичног законика Републике Србије[13] из 2009. године уведен још један тежи облик, а то је уколико је услед извршења основног облика дела овог члана наступила смрт неког лица. Наведеним изменама и допунама, уведен је и став 4. који се односи на то да се за наведено дело неће казнити здравствени радник који у оквиру пружања медицинске помоћи омогућава употребу опојних дрога. Законом о изменама и допунама Кривичног законика Републике Србије из 2012. године учињене су измене у члану 247. у смислу брисања наведног става 4, те је став 5. који се односи на одузимање опојних дрога постао став 4. За кривично законодавство Републике Србије и инкриминацију злоупотребе опојних дрога свакако су од великог значаја међународни акти који се односе на ово кривично дело, како они који су раније донети, тако и они актуелни, због чега анализа једног од таквих аката свакако представља допринос европском и домаћем законодавству.[14] Због свега наведеног одредбе Програма за превенцију опојних дрога и информисање могу послужити као корисна смерница и нашем законодавцу на путу хармонизације нашег права са правом ЕУ.[15]

II) СВРХА

Циљеви и сврха овог програма за превенцију дрога и информисање назначени су у посебном делу овог документа. Потреба за доношењем оваквог акта произилази из потребе да се заштити здравље грађана држава чланица од злоупотреба дрога, будући да политика заштите здравља у самим државама чланицама није довољна да значајније допринесе смањењу злоупотребе опојних дрога. Такође, посебну пажњу треба посветити сузбијању злоупотребе опојних дрога међу младим људима, као посебно осетљивој групи људи имајући у виду њене негативне последице по здравље младих. Такође, имплементација Програма за превенцију злоупотребе опојних дрога и информисање треба да допринесе и свеобухватној размени информација на плану сузбијања трговине опојним дрогама међу државама чланицама, што ће допринети и креирању одговарајуће јединствене политике за сузбијање ове негативне друштвене појаве.

---

[13] Закон о изменама и допунама Кривичног законика, op. cit.

[14] Закон о изменама и допунама Кривичног законика, *Службени гласник РС*, 121/12.

[15] Текст Програма на енглеском језику, Интернет, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:257:0023:0029:EN:PDF, 24/02/2013.

САДРЖАЈ

Садржај овог правног акта у потпуној је сагласности са његовим програмским карактером. Њиме се заправо одређују основе заједничке политике земаља чланица ЕУ када је реч о сузбијању злоупотреба опојних дрога. „Програм за превенцију опојних дрога и информисање“ садржи увод и 18 чланова. У уводном делу наглашава се значај сузбијања злоупотребе опојних дрога, имајући у виду штетне ефекте које злоупотреба дрога има на здравље људи. Због тога је неопходно да се креира заједничка политика сузбијања злоупотребе опојних дрога, посебно у оним земљама чланицама ЕУ у којима ова појава представља велики јавноздравствени проблем. Члан 1. овај Програм одређује као део ширег програма под називом „Основна права и правда“ са циљем повећања нивоа здравља и смањења злоупотребе опојних дрога. Овај програм је временски одређен на период од 1. јануара 2007. до 31. децембра 2013. године.

Чланови 2, 3, 4, 9 и 10. одређују опште и појединачне циљеве програма, као и мере које државе чланице ЕУ треба да спроведу, о којима ће бити више речи у наредним поглављима овог рада, као и надлежност Савета у погледу спровођења овог Програма.

У чл. 5 промовише се принцип сарадње међу државама чланицама, као и земљама кандидатима за чланство у ЕУ, па се оне подстичу да развијају заједничке прогаме усмерене на контролу и сузбијање опојних дрога. Као циљна група овог Програма одређени су сви они које феномен злоупотребе дрога посредно или непосредно погађа. То се посебно односи на: младе, жене, људе из посебно осетљивих друштвених група. У остале циљне групе спадају професори и остало наставно особље, медицински радници, запослени у полицији и правосуђу, као и запослени у пенитенцијарним установама и невладиним организацијама (чл. 6). Програм је отворен за приступ свим јавним и приватним организацијама и институцијама, и то: представницима локалних власти, универзитетима и свима осталима који се баве инфомисањем и превенцијом злоупотребе дроге, као и питањима од значаја за третман зависника опојних дрога (чл. 7). ЕУ ће на различите начине помоћи пројекте и програме који као циљ имају сузбијање злоупотреба опојних дрога. То ће се вршити путем грантова и уговора о јавним набавкама (чл. 8). Чланом 11. који носи назив „Комплементарност“ изричито се наводи да је овај програм комплементаран са осталим програмима ЕУ, нарочито у погледу заштите јавног здравља. Члан 12. предвиђа да ће буџет за спровођење овог Програма за период од 1. јануара 2007. до 31. децембра 2013. године износити 21.350.000 евра. И висина предвиђених средстава за спровођење овог програма указује на

његов значај. Праћење реализације пројеката у оквиру Програма за превенцију злоупотребе опојних дрога и информисање у надлежности је Европске комисије која обезбеђује финансијске и техничке услове за њихову реализацију (чл. 13), као и независну интерну и екстерну евалуацију (чл. 14). Такође, чл. 15 предвиђено је да приликом спровођења свих пројеката морају да буду заштићени финансијски интереси ЕУ. Европска комисија се обавезује да сваке године публикује све одобрене пројекте из ове области (чл. 16 и 17), док је чл. 18 предвиђен начин ступања на снагу ове одлуке.

III) МЕРЕ ЕУ

Мере за реализацију Програма као и критеријуми за избор пројеката који ће се спроводити унутар њега посебно су регулисане. За реализацију Програма, Комисија ће, у границама општих циљева постављених у члану 2, усвојити годишњи програм рада, узимајући у обзир техничку експертизу. Предлог пројекта треба да обухвати специфичне циљеве, као и приоритете, детаљан опис свих пратећих активности и, ако је потребно, списак других планираних радњи. Годишњи програм рада биће усвојен у складу са процедуром за управљање из члана 10 (3). Евалуација предложених пројеката ће се вршити према следећим критеријумима: 1) усклађеност предложеног пројекта са годишњим програмом рада, циљеви наведени у члановима 2 и 3 и врсте планираних активности, изнетим у члану 4; 2) квалитет предложеног пројекта у смислу дизајна и очекиваних резултата. Такође, предложени пројекат мора бити у сагласности са општим и појединачним циљевима Програма. *Cost/benefit* анализа мора бити рационална у односу на предложене активности. Коначну одлуку о финансирању пројеката доноси Европска комисија по посебној процедури.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Ова одлука је ступила на снагу 20. дана од објављивања у *Службеном гласнику Европске уније* (*Official Journal of European Union*, L257/27 од 3.10.2007). Ова одлука се примењује од 1. јануара 2008, осим одредби чл. 9 ст. 2. и ст. 3. и чл. 10. ст. 3. које се примењују од дана ступања на снагу.

V) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Анализа међународних аката који се односе на злоупотребу опојних дрога свакако је од велике важности за европско и домаће законодавство. Република Србија је учинила велики напредак како у признавању тако и у

инкриминисању злоупотребе опојних дрога, било да се ради о неовлашћеној производњи и стављању у промет, било о неовлашћеном држању и омогућавању уживања опојних дрога. Измене и допуне Кривичног законика Републике Србије које су учињене у претходним годинама представљају усаглашеност са стандардима међународних аката и европским законодавством. Важно је истаћи и то да се поред доношења међународних аката, европских и домаћих закона који регулишу злоупотребу опојних дрога, односно адекватне репресије, као најзначајнија борба против злоупотребе опојних дрога издваја и превенција. Спречавање злоупотреба опојних дрога је од значаја како за сама кривична дела која су са тим у вези, тако и за друга кривична дела која се изврше под утицајем дрога, прибављања новца за куповину исте, елиминисања нелегалног тржишта где се наведена супстанца препродаје, и што је најважније за здравље људи. Акт који је донео Европски парламент „Превенција дрога и информације“ је од изузетног значаја за европско законодавство и самим тим и Републику Србију, јер усмерава европска тела и законодавства на спровођење неког од начина превенције опојних дрога. С тим у вези у први план истиче се спречавање свега наведног, које је због огромне распростањености неовлашћене производње, стављања у промет, држања и омогућавања уживања опојних дрога, као и континуиране репресије од стране органа полиције, тужилаштва и суда, као и прилагођавања одреби чланова законика у складу са актуелним дешавањима – ипак остало у сенци. На крају, важно је истаћи да доношење сличног програма и у нашој земљи који би на известан начин објединио деловање свих сегмената друштва и државних институција који се баве сузбијањем злоупотребе опојних дрога, може у великој мери помоћи да се у догледној будућности овој негативној и друштвеној појави стане на пут, или се бар сведе у друштвено прихватљиве оквире.

VI) ИЗВОРИ

1. Ђурђић, В., Јовашевић, Д., *Кривично право, посебни део*, Номос, Београд, 2010.
2. Игњатовић, Ђ., *Криминологија*, Службени гласник, Београд, 2006.
3. Интернет, http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:257:0023:0029:EN:PDF.
4. Јединствена Конвенција о опојним дрогама, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 2/64.
5. Конвенција о психотропним супстанцама, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 40/73.

6. Конвенција Уједињених нација против незаконитог промета опојних дрога и психотропних супстанци, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 14/90.
7. Конвенција Уједињених нација против транснационалног организованог криминала, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 6/ 2001.
8. Константиновић-Вилић, С., Николић-Ристановић, В., Костић, М., *Криминологија,* Пеликан принт, Ниш, 2009.
9. Кривични законик, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 85/05, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009 и 121/12.
10. Закон о изменама и допунама Кривичног законика, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 111/2009 и 121/12.

UDK: 342.72:061.1](497.11)
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 43–44, стр. 67–82
Изворни научни рад

Слободан ЈОВАНОВИЋ[1]

ГРАЂАНСКОПРАВНИ АСПЕКТИ ПРЕВАРА У ПРАВУ ОСИГУРАЊА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКОМ ПРАВУ

ABSTRACT

Author's goal in this paper was to consider legal regulation of the fraud notion in the legislation of Republic of Serbia and laws of the few EU member states, starting with policyholder obligation to inform insurer about essential circumstances of the risk at the insurance contract formation, about details important for a proper application of the indemnity rule and material interest existence on the object insured common to all insurance lines, except life insurance. Author analyses fraud as a concept of the civil law and as a reason for terminating defective contract in general, with a special view on fraud at insurance contract formation and performance. Though professional persons providing service to damaged persons may commit insurance fraud, author focuses on policyholder and insured fraud against risk carriers, i.e. insurers in line with domestic laws regulating insurance contract, whereas solutions for certain issues have been mentioned from a number of the European legal systems with view on the Draft Common Frame of Reference for the insurance contract that will become optional legal framework of insurance contract law of the EU in future. Author believes that study of the said fraud aspects represents contribution towards consideration of the domestic insurance contract law and contemporary solutions of the European insurance contract law, foreign laws on insurance contracts adopted in the first decade of this century in particular.

Key words: Fraud, insurance, event insured, risk, indemnity, time bar.

I) УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Пре него што се упустимо у детаљно излагање о превари у осигурању, неопходно је имати у виду општи појам преваре, додирне тачке преваре и

[1] Ванредни професор, Универзитет Привредна академија, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад. Електронска адреса аутора: nsbob@sezampro.rs.

дослуха, чињенице о превари као институту грађанског права уопште, да бисмо се тек онда могли посветити главној теми овог рада. Према дефиницијама садржаним у речницима књижевног језика „превара“[2] представља речи, поступке или радње којима се други намерно доводи у заблуду (обично ради неке користи), као и обману или подвалу.[3] Превара се такође може поистоветити и са појмом „дослух“, који представља тајни договор, скривену повезаност, везу уопште или пријатељство.[4] У последњих неколико деценија све је већа распрострањеност и утицај електронских енциклопедија и интернета, те тако према дефиницији коју садржи *Encarta 2004*, „дослух“ представља договор два или више лица у циљу преваре других лица или институција у вези са њиховим законским правима или ради постизања циља забрањеног законом. Чини се да се поједине врсте превара осигураника у одређеним временским периодима дешавају чешће од других. Упркос великим губицима са којима су дуги низ година суочени, осигуравачи су невољно предузимали правне и друге радње у циљу откривања – доказивања превара осигураника. Један од главних разлога за то су свакако страх осигуравача од могућег кршења прописа о тајности података, некоректној пословној пракси итд.[5] Затим, неретко постоји сумња да је осигураник сам изазвао настанак штетног догађаја, али осигуравач

---

[2] Немачки: *Betrug, Swindel;* engleski: *Fraud, Embezzlement, Deceit;* francuski: *fraude, forfaiture*. – Friedhelm G. Nickel, Monika Fortmann, *Wörterbuch der Versicherung*, Karlsruhe, 1993, p. 228; Јасмина Јовановић, Светлана Тодоровић, *Речник правних термина – српскохрватско-француско-енглески, француско-српскохрватски и енглеско-српскохрватски*, Савремена администрација, Београд, 1990, стр. 214; Борис Маровић, Небојша Жарковић, *Лексикон осигурања,* треће неизмењено и допуњено издање, ДДОР Нови Сад, Нови Сад, 2007, стр. 345.

[3] *Речник српскохрватскога књижевног језика*, 1971, књига IV О-П, друго фототипско издање, Матица Српска, Нови Сад, 1990, стр. 880; Слично томе James Clapp, *Dictionary of the Law*, New York, 2000, стр. 253, наводи да је превара деликт којим се настоји да се прибави новац или имовина лажним представљањем чињеница, било изричито или прећутно – понашањем.

[4] Ibid., стр. 747; Реч „дослух“ потиче из персијског и турског језика (*достлук*) и значи пријатељство. – Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, четврто допуњено и редиговано издање, Просвета, Београд, 1991, стр. 237; *Fraus inter propinquos facile praesumitur* (Превара међу блиским се лако претпоставља).

[5] Слободан Јовановић, „Право осигуравача на информацију и правила о заштити података о личности“, у: проф. др Јован Славнић, др Слободан Јовановић (урс), Зборник са X саветовања „Интеграција (права) осигурања Србије у европски (ЕУ) систем осигурања“, Удружење за право осигурања Србије, Палић, 2009, стр. 380–395, 385; Phyllis Van Wyhe, “The Insurance Industry Fights Insurance Fraud”, у: *Fraud and the Agent*, Интернет, http://www.insurancece.com/files/fightfraud.pdf, 25/01/2013.

нема довољно убедљивих доказа којима би на суду то могао да докаже. Са друге стране, превенција превара осигураника неминовно захтева проверу поступака и многих других лица која директно или посредно имају или су имала везе са закључењем осигурања, издавањем фактура или потврда, проценом и ликвидацијом одштетних захтева итд. У овом раду аутор анализира превару као институт грађанског права и основ рушљивости уговора уопште, са посебним освртом на превару приликом закључења и извршења уговора о осигурању. Иако превару у осигурању могу да изврше професионална лица која пружају услуге оштећенима, аутор се првенствено бави преваром уговарача осигурања и осигураника према носиоцима ризика, односно осигуравачима. Аутор ће у првом делу излагања обрадити општа правила Закона о облигационим односима о превари као једном од облика мане воље приликом закључења уговора уопште, а затим анализирати посебна правила о превари у осигурању. Осим тога, грађанскоправни аспект ове теме аутор ће обрадити и применом упоредноправног метода како би се омогућио увид у решења појединих европских правних система, и то превасходно држава чланица ЕУ са освртом на Нацрт Општег референтног оквира за уговор о осигурању (даље у тексту: ОРО)[6] донетом од стране Инсбрушке групе као опциони – факултативни правни оквир уговорног права осигурања који ће се на територији ЕУ примењивати када се уговорне стране, без обзира на ограничења у погледу избора права по међународном приватном праву, сагласе да се он примењује на њихов уговор.[7]

II) ПРЕВАРА КАО ИНСТИТУТ ГРАЂАНСКОГ ПРАВА

Грађанскоправни (а с њим и економски) промет не би могао да се одвија без принципа успостављања уговорних и других односа без слободно, озбиљно и јасно изражене воље. Према правним писцима који су заступали теорију воље важна је само стварна воља странака, док је по савременијим схватањима о теорији изјаве битно оно шта је изјавило лице које је дало изјаву, без обзира на оно шта је стварно желело.[8] Наш Закон о облигационим

[6] *Draft Common Frame of Reference, Chapter III, Section IX – Insurance Contract*, Project Group "Restatement of European Insurance Contract Law", Chairman: Prof. Dr. Helmut Heiss, LL.M., Zurich, Интернет, www.restatement.info, 10/03/2013.

[7] Ioannis Rokas, „Принципи Европског уговорног права осигурања као напредан и уравнотежен систем заштите уговарача осигурања", *Европска ревија за право осигурања*, бр. 1, Београд, 2013, стр. 32.

[8] Андрија Гамс, *Увод у грађанско право*, четрнаесто издање, Научна књига, Београд, 1988, стр. 178.

односима прихвата теорију изјаве, али и теорији воље придаје извесну важност, што је посебно карактеристично за мане воље приликом закључења уговора.[9] У контексту теме овог рада, даља излагања посвећујемо превари као једном од појавних облика мане воље. Превара у области грађанског права представљаману воље која се састоји у намерном довођењу у заблуду неког од учесника у правном послу изазивањем, појачавањем или одржавањем погрешне представе о неком битном или небитном елементу правног посла, због чега друга уговорна страна закључи уговор који не би закључила да је знала за право стање ствари.[10] Ако су према уговорнику усмерени посебни поступци његове уговорне стране са намером навођења на закључење уговора, па он то и учини на основу погрешног разумевања чињеница и оцене правног посла у погледу својих интереса, онда се из његовог угла може говорити о уговору који је за њега непожељан, односно неприхватљив, поготово ако очекује његову профитабилну реализацију. У том смислу још је пре доношења Закона о облигационим односима судска пракса потврдила следеће правило: „Ако је једна страна приступила уговору у доброј вери да ће он бити реализован, па је поуздајући се у то претрпела штету коју иначе не би претрпела, а представници друге стране нису поступали у складу са начелима савесности и поштења при закључивању уговора, онда је друга страна одговорна за штету насталу понашањем својих представника.“[11] Уговорна страна која врши превару је, по правилу, мотивисана неком имовинском користи коју не би могла да оствари без закључења конкретног уговора. Често до преваре долази кроз обавезу једног уговорника да пружи информације о правом стању ствари у погледу одређених околности правног посла, али до преваре може доћи и предузимањем радњи или одређеним понашањем. За постојање грађанскоправне одговорности за превару неопходно је да буду испуњени следећи услови: 1) да лице које закључује уговор поступа са намером да превари свог уговорника, 2) да је лице које предузима одређене радње свесно могућности формирања погрешне представе – заблуде о битним чињеницама код другог уговорника, и 3) да поступак утиче на вољу превареног лица да закључи уговор. Узрочна веза треба да постоји између изјаве воље и саме преваре која треба да садржи све поменуте карактеристике, што значи да ако превара није имала утицаја на изјаву воље

[9] Закон о облигационим односима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89; *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93, 22/99, 23/99, 35/99, 44/99, даље у тексту: ЗОО.

[10] ЗОО, чл. 65, ст. 1.

[11] Пресуда Савезног суда Гз-61/69 од 10.12.1969.

о закључењу одређеног правног посла, такав посао остаје пуноважан. У сваком случају, без обзира да ли је уговор остао на снази или је поништен, преварена страна може захтевати надокнаду штете.

III) ПРЕВАРА У ОСИГУРАЊУ

Превара у вези са пријавом околности битних за оцену ризика

Како би осигуравач могао да организује заштиту од ризика, он пре свега мора да буде упознат са околностима које су од значаја за процену тежине ризика. Због тога сви упоредни правни системи прописују обавезу осигураника да у тренутку закључења уговора осигуравачу дају тачне и у битном потпуне податке о предмету осигурања. У том смислу би се под преваром подразумевао случај намерног прикривања чињеница или њихово лажно приказивање како би се обезбедила осигуравајућа заштита за ризике које осигуравајућа друштва иначе не прихватају или то чине само уз посебне услове.[12]

Према правилу садржаном у чл. 907 ЗОО осигураник је дужан да пријави све околности које су му познате или му нису могле остати непознате. Правне последице неиспуњења ове обавезе разликују се према принципу савесности. Полази се од правила да исте последице не могу да погађају осигураника који је желео да превари осигуравача ради постизања користи (на пример, ради плаћања ниже премије или неосноване наплате штете итд.) и онога који је поступао без такве намере. У првом случају у имовинском осигурању битно је постојање намере да се превари, док је у поморском осигурању битно постојање и грубе непажње. Постојање преваре мора да докаже осигуравач, јер се савесност осигураника претпоставља. У случају да осигуравач докаже несавесност – превару осигураника у вези са пријавом околности које би битно утицале на одлуку осигуравача да закључи или не закључи уговор у нашем праву осигуравач може да тражи поништење уговора. Ако дође до поништења уговора, а осигуравач је осигуранику исплатио надокнаду штете, има право да задржи наплаћену премију или да захтева наплату неплаћене премије као и да захтева повраћај исплаћене надокнаде од осигураника. Право осигуравача да захтева поништење уговора престаје ако у року од три месеца од дана сазнања за превару осигураника не изјави уговарачу осигурања да намерава да се користи тим

[12] Борис Маровић, Небојша Жарковић, op. cit.

правом. Из овога се види да се ради о рушљивом уговору, јер се о повреди уговора не води рачуна по службеној дужности већ на захтев осигуравача као странке из уговора. Када се ради о ненамерној нетачности или непотпуности пријаве нема намере осигураника да превари осигуравача, али се и у овој ситуацији осигуравачу признаје право да раскине уговор у року од месец дана од сазнања за нетачност или непотпуност пријаве. У случају да је у међувремену дошло до осигураног случаја, а осигураник не прихвати сразмерно повећање премије на које осигуравач има право, обавеза осигуравача на надокнаду штете се умањује у сразмери између стопе плаћене премије и оне стопе коју је требало платити према стварном ризику. ОРО предвиђа нешто блаже решење по уговарача осигурања од овог у ЗОО. Тако, ако осигурани догађај буде проузрокован неким елементом ризика који се може подвести под намерно непријављивање или погрешно представљање ризика од стране уговарача осигурања, не постоји обавеза на исплату надокнаде из осигурања под условом да осигуравач не би закључио уговор да је знао за ту информацију. Ипак, за разлику од ЗОО, који предвиђа два случаја када се осигуравач не може позивати на нетачност и непотпуност пријаве – 1) када су му биле познате или му нису могле остати непознате околности које су од значаја за оцену ризика и 2) када сазна за те околности за време трајања осигурања, па се не користи законским овлашћењима на раскид уговора, ОРО прецизније и детаљније регулише изузетке у којима се осигуравач не може користити правом отказа уговора. Таквим начином регулисања околности у којима осигуравач стиче право на отказ/раскид уговора отклања се дилема у погледу највећег броја спорних ситуација које се могу јавити у пракси осигурања. Прва група изузетака односи се на упознатост осигуравача са одређеним информацијама и околностима ризика за које је осигуравач „знао или (са њима – прим. аут.) морао бити упознат“, док друга група изузетака полази од претпоставке да осигуравач прикупља информације путем упитника јер се ради о околностима које су, како се наводи у чл. 2:101, ст. 1 ОРО, „предмет јасних и презицних питања које (уговарачу осигурања / осигуранику – прим. аут.) постави осигуравач“. Полазећи од оваквог приступа у разматраном сегменту уговорног права осигурања, осигуравач губи право да се служи, по тим правилима, предвиђеним санкцијама према уговорачу осигурања / осигуранику у вези са: 1) питањем на које није одговорено или датом информацијом која је очигледно непотпуна или нетачна; 2) информацијом која је требало да се пријави или информацијом која је дата нетачно, која није била битна за разложну одлуку осигуравача да уопште закључи уговор или да то учини према уговореним условима; и 3) информацијом уз помоћ које је осигуравач

навео уговарача да поверује да информацију није требало пријавити. За разлику од важећих прописа Републике Србије који регулишу уговор о осигурању из угла обавезе уговарача осигурања / осигураника да пријави битне чињенице за оцену ризика приликом закључења уговора, а и Преднацрта Грађанског законика Републике Србије[13] који у овом делу правног односа осигурања некритички и без икакве измене преузима решења ЗОО, у Европској унији су се правила о обавези осигуравача на информисање уговарача осигурања / осигураника развијала кроз, рекли бисмо, идеалистички постављен циљ: успостављање равнотеже – симетричности информација које обе уговорне стране имају обавезу да размењују приликом закључења уговора о осигурању. Други разлог, не мање битан, за установљење наведене обавезе осигуравача је да већина осигураника, било они потрошачи или они који се баве неком професионалном или привредном делатношћу, немају довољно информација и знања о производима осигурања који постају разноврснији и све сложенији, да би могли да изаберу најповољнији производ осигурања у складу са сопственим потребама. Зато је Европска унија донела три (основне) директиве које обавезују државе чланице да пропишу обавезу саопштавања клијентима – осигураницима информација одређених тим директивама. У Директиви 2002/83/ЕЦ Скупштине Европе и Савета о осигурању живота (чл. 36)[14] прописује се ова обавеза за осигураваче живота, Директива 92/49/ЕЕЗ Савета Европске економске заједнице о усклађивању законских, подзаконских и управних аката која се односе на директно осигурање, осим осигурања живота, и којом се мења и допуњује Директива бр. 77/239/ЕЕЦ и Директива 88/357 ЕЕЦ („Трећа Директива неживотног осигурања“, чланови 31 и 43)[15] садржи правила о тој обавези за осигураваче неживотних осигурања, док се Директивом 2002/65/ЕЦ Скупштине Европе и Савета о дистанционом маркетингу финансијских потрошачких услуга којом се допуњује Директива Савета 90/619/ЕЕЦ и Дирекиве 97/7/ЕЦ и

[13] Влада Републике Србије, Комисија за израду Грађанског законика, *Преднацрт, Грађански законик Републике Србије*, *Облигациони односи*, Друга књига, Београд, 2009, чл. 1182 до 1186.

[14] Directive 2002/83/EC of the European Parliament and of the Council of 5 November 2002 concerning life assurance, *Official Journal of the European Communities*, L 345, 19.12.2002, p. 1–51.

[15] Council Directive 92/49/EEC of 18 June 1992 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to direct insurance other than life assurance and amending Directives 73/239/EEC and 88/357/EEC (third non-life insurance Directive), *Official Journal of the European Communities,* L 228, 11.8.1992. p. 1–23.

98/27ЕЦ[16] (чл. 3–5) регулише обавеза давања информација за осигуравaче и посреднике осигурања који услуге пружају на даљину. Све информације наведене у овим директивама сматрају се битним информацијама према Директиви о некоректној (непоштеној – прим. аут.) трговачкој пракси,[17] а повреде предвиђене у тим захтевима у вези са саопштавањем ових информација сматрају се преварном трговачком праксом (чл. 7). Особеност наведених директива је да су дозволиле државама чланицама да их прошире и на друге околности изван оних које су у њима прописане, што је углавном прихваћено приликом њихове имплементације у законодавства свих држава чланица.[18] Државе чланице ЕУ су обавезу осигуравача да питањима у писменом облику усмерава уговарача осигурања / осигураника на давање информација које су осигуравачу битне за доношење одлуке да ли ће закључити уговор о осигурању, спровеле у своје националне прописе у различитом обиму. Аутор ће у наредним излагањима анализирати како је то учињено у Немачкој јер је сматрао да такав систем у најбољој мери пружа равнотежу заштите интереса обе уговорне стране код уговора о осигурању. Иначе, Немачка је на стоту годишњицу после доношења Закона о уговору о осигурању 1908. године, извршила темељну реформу уговорног права осигурања узимајући у обзир обавезе по директивама ЕУ, еволуцију националне праксе осигурања, судске праксе и правне теорије, тако да је нови, немачки Закон о уговору о осигурању (даље у тексту: НЗОУО) ступио на снагу 1. јануара 2008. године.[19] У немачком праву осигурања, према наведеном закону, пре закључења уговора о осигурању обавеза осигуравача према осигуранику је двојако регулисана: осигуравач има обавезу да осигураника саветује (НЗОУО, чл. 6) и да га информише (НЗОУО, чл. 7). Нас, пре свега, интересује обавеза саветовања осигураника, јер се обавеза информисања односи на обавезу осигуравача да осигуранику достави

[16] Directive 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council of 23 September 2002 concerning the distance marketing of consumer financial services and amending Council Directive 90/619/EEC and Directives 97/7/EC and 98/27/EC, *Official Journal of the European Communities*, L 271, 9.10.2002, p. 16–24.

[17] Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts, *Official Journal of the European Communities*, L 095, 21.4.1993, p. 29–34.

[18] Јован Славнић, Слободан Јовановић, „Обавеза давања предуговорних информација и инфомација после закључења уговора о осигурању потрошачима услуга осигурања према директивама ЕУ и законима држава чланица“, *Ревија за право осигурања*, бр. 3, Београд, 2008, стр. 26–35.

[19] *Versicherungsvertragsgesetz* vom 23. November 2007 (BGBl. I S. 2631), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 10. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2833).

услове уговора са општим условима осигурања и одговарајуће информације о појединостима уговора о осигурању који предлаже осигуранику да са њим закључи. Наведене обавезе се у пракси закључивања уговора о осигурању испољавају тако што осигуравач од осигураника прима захтев за осигурање на свом обрасцу са одговорима на постављена питања у упитнику о предмету осигурања, познатим околностима ризика које жели да осигура који су битни за одлуку осигуравача да закључи уговор одређене садржине и другим елементима уговора о осигурању који намерава да закључи са осигураником. Ради испуњења обавезе саветовања осигураника, осигуравач мора да осигуранику ради испуњења његове обавезе, пријави околности које су значајне за оцену ризика, постави питања о свим њему познатим околностима која су од значаја за оцену ризика на која је осигураник дужан да одговори како би осигуравач на основу добијених одговора могао да донесе одлуку да ли да закључи предложено осигурање и, ако одлучи да га закључи, да осигуранику предложи услове под којима хоће/може да га закључи. Обавеза осигураника да одговори на постављена питања из упитника у писменој форми који му достави осигуравач ради оцене ризика који осигуравач треба да осигура (НЗОУО, чл. 19, ст. 1, ОРО, чл. 2:101 и 2:103, чешки Закон о уговору о осигурању, бр. 37/2004 из 2003. године, чл. 14, ст. 1), повезана је и са посебном обавезом осигуравача да осигураника обавести о елементима уговора о осигурању који се закључује. Из наведеног произлази да приликом закључивања уговора о осигурању између осигуравача и осигураника постоји узајамна обавеза обавештавања. Значај испуњења наведене обавезе осигуравача је вишестран и он се, у најкраћем, огледа у: 1) избегавању примене законом прописаних санкција због повреде осигураникове обавезе да пријави околности од значаја за оцену ризика, 2) избегавању спорова у којима би осигуравач или осигураник доказивали њима битне чињенице, 3) постизању веће извесности у односима са осигураником, 4) постизању равнотеже у заштити интереса обе уговорне стране, која је од посебне важности за стварање духа поверења између њих већ у време вођења преговора о закључењу уговора. У тој функцији је и правило НЗОУО да је осигураник, до давања изјаве за закључење уговора, као и када осигуравач после изјаве осигураника а пре своје изјаве за закључење уговора постави осигуранику питања о околностима значајним за оцену ризика, дужан да достави тражену информацију.

Ипак, треба рећи да осигуравач нема обавезу у свим правним системима ЕУ да уговарачу осигурања / осигуранику пре закључења уговора о осигурању достави упитник о околностима које сматра битним за оцену ризика (Холандија, Грађански законик из 2002, чл. 7.17.1.4 (стари чл. 928, ст.

6); Грчка, Закон о уговору о осигурању, бр. 2496/1997, чл. 3; Француска, Законик о осигурању, чл. Л112–3, ст. 4; Норвешка, Закон о уговорима о осигурању, чл. 4–1). Међутим, у њима се ипак прописују правила у којим случајевима се осигуравач не може позивати на кршење обавезе осигураника на пријављивање чињеница и околности битних за оцену ризика када се исте прибављају путем упитника осигуравача. Тако се осигуравач не може позивати на чињеницу да није добио одговоре на сва питања или да околности о којима није поставио питање нису пријављене или да је на питање формулисано на уопштен начин непотпуно одговорено, осим ако је то учињено са намером да се осигуравач превари.

Превара с обзиром на својства осигураног случаја

Закон о облигационим односима у чл. 898 дефинише осигурани случај као будући, неизвестан и од искључиве воље уговарача осигурања независан догађај, чиме се индиректно упућује на најмање два аспекта везе између осигураника и ризика који се осигурава: 1) објективни (уговор о осигурању је ништав ако је осигурани случај у тренутку закључења осигурања већ настао, био у наступању, било извесно да ће наступити или је већ тада престала могућност да он наступи) и субјективни (утицај или намерно поступање осигураника на остварење осигураног ризика искључује се из покрића, јер осигурани догађај мора бити неизвестан и од искључиве воље осигураника независан догађај). Од наведеног основног правила да се осигуравају само будући догађаји и ризици, дозвољено је одступање у имовинском и транспортном осигурању тако да се може уговорити покриће и за одређени период пре закључења уговора о осигурању. У имовинском осигурању у случају несавесности осигураника уговор је ништав (на пример, осигураник зна да је дошло до слегања тла, али не зна обим оштећења – прим. аут.), док се у пловидбеном осигурању дозвољава могућност да је осигураник и знао за наступели осигурани догађај, али се пуноважност покрића условљава незнањем осигураника за висину његових штетних последица (на пример, осигураник зна да се брод насукао, али не зна колики је обим и висина штете – прим. аут.).[20] Поред наведеног, од правила да осигурање не покрива намерне радње осигураника у пракси постоји изузетак у погледу осигурања одговорности када је осигуравач дужан да покрије штету коју намерно проузрокују лица за које уговарач

[20] Закон о поморској и унутрашњој пловидби, *Службени лист СРЈ*, бр. 12/98, 44/99, 74/99 и 73/2000; *Службени гласник РС*, бр. 73/2010, даље у тексту: ЗПУП, чл. 751.

осигурања одговара (малолетна лица, запослени, приправници итд.). Са становишта појма ризика ово је покриће прихватљиво јер је овде ризик реализован без утицаја воље осигураника, односно понашање лица за чије радње осигураник одговара, за њега лично представља евентуалност; узрок осигураног случаја је у туђој вољи, а не у његовој.

Превара с обзиром на начело обештећења и материјални интерес

Изузимајући осигурање лица, циљ осигурања имовине је да пружи заштиту лицу које је стварно претрпело штету, а не неком другом које хазардира са наступањем неизвесног догађаја. Због тога је услов за остварење права на накнаду из осигурања поседовањем материјалног („законитог" – према грчком Закону о уговору о осигурању, чл. 11, ст. 4) интереса да се штета не догоди (француски Законик о осигурању, чл. 121–126, ст. 1). У истом смислу и чешки Закон о уговору о осигурању из 2003. године у чл. 3, ст. 1, тач. н) говори о томе да „*интерес осигурања* означава легитимну потребу за заштитом од последица неочекиваног догађаја изазваног осигураним ризиком". Ради се о императивном правилу чије непоштовање доводи до ослобађања од обавезе осигуравача да испуни своју обавезу по уговору о осигурању, уколико осигураник нема интерес у тренутку наступања осигураног случаја или после његовог настанка (ЗОО, чл. 924, ст. 2; ЗПУП, чл. 729). Са друге стране, наш као и већина правних система држава чланица ЕУ не садржи дефиницију интереса осигурања, али је НЗОУО у вези са непостојањем материјалног интереса услед преваре осигураника изричит: ако осигураник осигура непостојећи интерес у намери да оствари противправну имовинску корист, сматраће се да је уговор ништав (НЗОУО, чл. 80, ст. 3). На пример, када је закупац коме је дат камион у закуп закључио уговор о каско осигурању, онда власник у случају штете нема право на осигурану суму, већ само закупац као уговарач осигурања.[21] Када се истовремено појаве у улози осигураника, ова лица се могу појавити у положају носилаца паралелних или искључујућих интереса. Одступања од начела обештећења услед преваре карактеристична су за следећа два елемента осигурања: 1) „надувавање" одштетних захтева изнад вредности стварно претрпљене штете, и 2) закључивање већег броја уговора о осигурању на пуну вредност ради наплате надокнаде од више осигуравача. Уколико је осигураник закључио већи број осигурања на истом предмету

[21] Збирка судских одлука, књига I, св. 4, бр. 516 – нова серија.

и/или интересу, има обавезу (ЗОО, чл. 934) да ову чињеницу пријави осигуравачима једино када се догоди осигурани случај. Међутим, ради спровођења контроле кумулирања обавеза у случају евентуалних саосигурања или реосигурања на истом предмету у европском упоредном праву преовлађује становиште да осигураник има обавезу да обавести остале осигураваче о сваком закљученом уговору, односно осигуравачу и суми осигурања приликом закључења уговора о осигурању.[22] Према начелу обештећења, из осигуравајућег покрића је искључена обавеза осигуравача која настане преварним поступањем осигураника у циљу наплате суме осигурања или остварења било какве погодности приликом обраде одштетног захтева. Тако и у условима осигурања поморског каска Међународног удружења осигуравача у Лондону (*International Underwriting Association of London* – IUA), клаузула 45.3 *International Hull Clauses 2003* (01/11/03)[23] прописује да ће преварно поступање осигураника постојати када намерно или безобзирно доведе или покуша да доведе осигуравача у заблуду у исправном разматрању одштетног захтева и доказа, као и онда када осигуравачу прећути неку околност или чињеницу важну за разматрање одштетног захтева.

Опште искључење обавезе осигуравача због преваре уговарача осигурања

Намерно или преварно поступање је у осигурању двоструко неприхватљиво. Пре свега оно је изричито искључено из осигурања, док је с друге стране такво понашање неприхватљиво са становишта јавног поретка и морала. Основни је циљ осигурања да пружа заштиту савесним лицима од случајних и изненадних догађаја, а никако стварање могућности појединцима да извлаче корист из осигурања његовом злоупотребом у циљу личног богаћења. Због тога се у европским правним системима, искључује обавеза осигуравача у случају намерног поступања осигураника или неког другог лица које има интерес за накнаду из осигурања.[24] За разлику од

[22] НЗОУО, чл. 77, ст. 1; италијански Грађански законик, чл. 1910, Пројекат Закона о уговору о осигурању Николе В. Николића, чл. 45, ст. 1, итд.

[23] Интернет, http://www.iuaclauses.com/site/cms/contentDocumentView.asp?chapter=5,10/03/2013.

[24] Пресуда Савезног суда Гзс 7/75 од 11. марта 1975; ЗОО, чл. 920, 929, ст. 2, чл. 950 и 951; грчки Закон о уговору о осигурању, бр. 2496/97, чл. 7, ст. 5; холандски Грађански законик из 2002, чл. 7.17.2.9 (стари чл. 952); НЗОУО, чл. 81, ст. 1; француски Законик о осигурању, чл. Л113–1.

традиционалног правила да се намера изједначава са грубом непажњом, последице грубе непажње могу бити предмет регулисања општих услова осигурања, односно предмет осигуравајућег покрића у осигурању.[25] Зато, уколико је уговарач осигурања грубом непажњом и без намере да превари осигуравача пропустио да му пријави битне податке о осигураном ризику, осигуравач има дискрециono право да одлучи да ли ће прихватити обавезу из закљученог уговора. Према чл. 65 ЗОО страна која закључује уговор под утицајем преваре има право да захтева поништај уговора и накнаду претрпљене штете, без обзира да ли је заблуда о елементима уговора битна или не.[26] Правни послови закључени путем преваре су релативно рушљиви, јер ако оштећена страна благовремено истакне приговор, правни посао се сматра ништавим од дана његовог закључења или као да није ни био закључен. Основно је правило да осигураник мора да докаже настанак осигураног случаја, узрочно-последичну везу између њега и настанка штете, као и њену висину. Уколико осигуравач има разлога да одбије своју обавезу због сумње да је осигураник поступао преварно, осигуравач треба да докаже постојање преваре на страни осигураника, јер се савесност осигураника претпоставља.[27] У свим правним системима ЕУ обавеза осигуравача да исплати надокнаду из осигурања је искључена ако уговарач осигурања / осигураник није пријавио битне околности за оцену ризика са намером да превари осигуравача (Холандија, Грађански законик из 2002, чл. 7.17.1.4 (стари чл. 928, ст. 6); Грчка, Закон о уговору о осигурању, бр. 2496/1997, чл. 3; Француска, Законик о осигурању, чл. Л112–3, ст. 4). ОРО изричито регулише случај када уговарач осигурања на превару наведе осигуравача да закључи уговор о осигурању који не би закључио да му је, у тренутку закључења уговора, било или морало бити познато истинито стање ризика или друге битне околности. У том случају ОРО је у сагласности са европским правним системима, па исто предвиђа право осигуравача да наплати доспелу премију и откаже уговор и то у року од два месеца од дана сазнања за превару (исти рок је предвиђен и у Холандији – холандски Грађански законик, чл. 7.17.1.5, стари чл. 929, ст. 2; у Норвешкој тај рок износи 14 дана, норвешки Закон о уговорима о осигурању, чл. 4–2). Субјективни рок застарелости вршења права

[25] Услови за осигурање од одговорности из делатности, ДДОР Нови Сад, Нови Сад, чл. 3, ст. 1 и чл. 8, ст. 1, тач. 1.

[26] *Fraus omnia corrumpit* (Превара све поткопава) – Д. Стојчевић, А Ромац, *Dicta et regulae iuris*, Пето допуњено издање, Савремена администрација, Београд, 1989, стр. 176.

[27] *Fraus est odiosa et non praesumenda* (Превара каља углед, зато се не претпоставља) – Д. Стојчевић, А. Ромац, Ibid., стр. 175.

осигуравача у немачком праву услед кршења обавезе уговарача осигурања / осигураника да пријави околности битне за оцену ризика лаком или грубом непажњом износи месец дана, а право на поништење уговора у сваком случају застарева у року од пет година од дана закључења уговора о осигурању. Преварно понашање уговорне стране осигуравача у немачком праву се подједнако третира као и у другим правним системима, с тим да су у немачком праву осигурања рокови застерелости дужи него у Србији. То се може видети из рока застаре права осигуравача да захтева поништење уговора о осигурању предвиђеном у чл. 21, ст. 3 НЗОУО. Наиме, у наведеној одредби извршено је разликовање између лаке и грубе непажње са једне стране услед које уговарач осигурања није пријавио све чињенице битне за оцену ризика, и „подмукле преваре" из чл. 22 НЗОУО која је изједначена са намером, са друге стране. Зато објективни рок застарелости у случају „подмукле преваре" износи десет година.

VI) ЗАКЉУЧАК

Директиве ЕУ су давно установиле минимални правни оквир за уговорно право осигурања које су поједине државе чланице својим прописима проширале тако што су прописале строже обавезе од оних предвиђених директивама. Са друге стране, неколико правних система других држава чланица задржало је само минимум регулативе из предметних директива. Наш Закон о облигационим односима који је донет 1978. године, дакле пре директива ЕУ које се односе на осигурање живота, неживотна осигурања и дистанционе уговоре, није предвидео ниједно од њихових решења која уређују обавезу осигуравача да информише или саветује уговарача осигурања пре закључења и током трајања уговора о осигурању. Из наведеног разлога, одредбе ЗОО у сегменту узајамног информисања и посебне обавезе осигуравача да пружи савете уговарачу осигурања приликом закључења уговора о осигурању могу се оценити као неоправдана заштита искључиво интереса осигураника и да су, као такве, неуравнотежене у заштити интереса уговорних страна. У функцији избегавања празнина у покрићу ризика, али и уравнотежене заштите интереса уговорних страна, је и обавеза осигуравача да поставља питања осигуранику о околностима од значаја за оцену ризика, па је зато у предстојећој реформи правила о уговору о осигурању Републике Србије неопходно уградити и ову корисну обавезу осигуравача из модерног европског права осигурања. Следствено томе, у нашем праву би требало предвидети правила о прибављању тих информација кроз проактивну улогу осигуравача који саставља упитник о њему битним чињеницама за оцену

ризика на који уговарач осигурања даје одговоре, што је предвиђено законима о уговору о осигурању Немачке, Аустрије, Грчке и Чешке. Ако се прихвати наведено решење, онда би по узору на правне системе Холандије и Грчке, требало уредити случајеве када се осигуравач не може позивати на неуредно извршење обавезе уговарача да пријави битне околности за оцену ризика, односно када постоји претпоставка да је уговарач осигурања испунио ту обавезу.

V) ИЗВОРИ

1. Clapp, James, *Dictionary of the Law*, New York, 2000.
2. Council Directive 92/49/EEC of 18 June 1992 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to direct insurance other than life assurance and amending Directives 73/239/EEC and 88/357/EEC (third non-life insurance Directive), *Official Journal of the European Communities,* L 228 , 11.8.1992.
3. Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts, *Official Journal of the European Communities*, L 095, 21.4.1993.
4. Directive 2002/83/EC of the European Parliament and of the Council of 5 November 2002 concerning life assurance, *Official Journal of the European Communities*, L 345, 19.12.2002.
5. Directive 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council of 23 September 2002 concerning the distance marketing of consumer financial services and amending Council Directive 90/619/EEC and Directives 97/7/EC and 98/27/EC, *Official Journal of the European Communities*, L 271, 9.10.2002.
6. "Draft Common Frame of Reference, Chapter III, Section IX – Insurance Contract", Project Group "Restatement of European Insurance Contract Law", Chairman: Prof. Dr. Helmut Heiss, LL.M., Zurich, Интернет, www.restatement.info.
7. Гамс, Андрија, *Увод у грађанско право*, четрнаесто издање, Научна књига, Београд, 1988.
8. *Грађански законик Републике Србије – Преднацрт*, *Облигациони односи*, Друга књига, Влада Републике Србије, Комисија за израду Грађанског законика, Београд, 2009.
9. Јовановић, Јасмина, Тодоровић, Светлана, *Речник правних термина – српскохрватско-француско-енглески, француско-српскохрватски и енглеско-српскохрватски*, Савремена администрација, Београд, 1990.
10. Јовановић, Слободан, „Право осигуравача на информацију и правила о заштити података о личности", у: Славнић, проф. др Јован, Јовановић, др Слободан (урс.), Зборник са X саветовања „Интеграција (права) осигурања Србије у европски (ЕУ) систем осигурања", Удружење за право осигурања Србије, Палић, 2009.

11. Маровић, Борис, Жарковић, Небојша, *Лексикон осигурања*, треће неизмењено и допуњено издање, ДДОР Нови Сад, Нови Сад, 2007.
12. Nickel, Friedhelm G., Fortmann, Monika, *Wörterbuch der Versicherung*, Karlsruhe, 1993.
13. *Речник српскохрватскога књижевног језика*, 1971, књига IV О–П, друго фототипско издање, Матица Српска, Нови Сад, 1990.
14. Rokas, Ioannis, „Принципи европског уговорног права осигурања као напредан и уравнотежен систем заштите уговарача осигурања“, *Европска ревија за право осигурања*, Београд, бр. 1, 2013.
15. Славнић, Јован, Јовановић, Слободан, „Обавеза давања предуговорних информација и инфомација после закључења уговора о осигурању потрошачима услуга осигурања према директивама ЕУ и законима држава чланица“, *Ревија за право осигурања*, бр. 3, 2008.
16. Стојчевић, Драгомир, Ромац, Анте, *Dicta et regulae iuris*, пето допуњено издање, Савремена администрација, 1989.
17. Шулејић, Предраг, *Право осигурања*, Досије, Београд, 2005.
18. Van Wyhe, Phyllis, "The Insurance Industry Fights Insurance Fraud", у: *Fraud and the Agent*, Интернет, http://www.insurancece.com/files/fightfraud.pdf.
19. *Versicherungsvertragsgesetz* vom 23. November 2007 (BGBl. I S. 2631), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 10. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2833).
20. Вујаклија, Милан, *Лексикон страних речи и израза*, четврто допуњено и редиговано издање, Просвета, Београд, 1991.
21. Закон о облигационим односима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89; *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93.
22. Закон о поморској и унутрашњој пловидби, *Службени лист СРЈ*, бр. 12/98, 44/99, 74/99 и 73/2000; *Службени гласник РС*, бр. 73/2010.

UDK: 575.1(4)
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 43–44, стр. 83–96
Изворни научни рад

Владимир ЧОЛОВИЋ[1]

ЕВРОПСКА ПОТВРДА О НАСЛЕЂИВАЊУ

ABSTRACT

Regulation (EU) No 650/2012 of the European Parliament and of the Council of 4 authentic instruments in matters of succession and on the creation of a European Certificate of Succession will be applied on cross-border matters of succession. The basic objective of this act is to regulate the succession of a deceased person by one law. If not otherwise, the law will be applied by the place of residence of the deceased person at the moment of his death. However, there is also a possibility of choice of law for a testator. Besides, this act regulates jurisdiction, while general jurisdiction is defined by the place of residence of the deceased person (testator) at the moment of his death. The Regulation creates a European Certificate of Succession as a document that will enable a certain person to prove that he is a heir, legatee, executor of a will or administrator of the estate throughout the EU. This document should contribute to overcoming problems related to possession of estate in other Member States considering that every Member State applies its own rules on succession. The Regulation defines the contents as well as all matters of issuing, validity, suspension and effects of this Certificate. The Regulation shall enter into force on 17 August 2015 and from that day issuing and use of a European Certificate of Succession will be created.

Key words: Regulation 650/2012, European Certificate of Succession, testator, estate, heir, court, notary.

I) СВРХА

Уредба Европског парламента и Савета бр. 650/2012 од 4. јула 2012. године о надлежности, меродавном праву, признању и извршењу одлука и прихватању и спровођењу аутентичних инструмената у стварима наслеђивања и увођењу Европске потврде о наслеђивању (даље: Уредба

[1] Институт за упоредно право Београд. Електронска адреса аутора: vlad966 @hotmail.com.

650/2012) примењује се на предмете наслеђивања са прекограничним елементом. Значи, Уредба 650/2012 се примењује на наслеђивање имовине умрлих лица. Она се не примењује на пореске, царинске и административне ствари (чл. 1). Потреба за усвајањем акта ове садржине била је велика, с обзиром на низ питања и проблема који се овде постављају, а везани су за наслеђивање и облик наслеђивања, статус наследника, статус имовине, итд. Међутим, ти проблеми су, најпре, везани за поседовање имовине у другим државама и они могу бити велики, имајући у виду да свака држава примењује своја правила о наслеђивању. Но, кад су у питању чланице ЕУ, ти проблеми ће бити превазиђени Уредбом 650/2102, с обзиром на то да би овај акт требало да поједностави правила о наслеђивању. Основно правило које Уредба 650/2012 поставља, јесте, да ће се сва питања, везана за имовину оставиоца, расправити по закону земље у којој је оставилац живео, у моменту смрти. Тренутно, има око 12.300.000 држављана земаља чланица који живе у неким другим земљама ЕУ. Око 450.000 непокретности у себи садржи елемент иностраности, што представља око 10% укупних непокретности у Европи. Вредност тих непокретности је око 123 милијарди евра. Као што видимо, велики број лица која имају држављанство једне земље чланице, живе у другој земљи чланици. Сви они немају непокретности у власништву, а које се налазе у другој земљи. Међутим, наведени број од 450.000 непокретности, говори да богатији Европљани имају проблема са применом различитих правила у различитим државама. Као што се види из назива Уредбе 650/2012, уводи се један посебан документ – Европска потврда о наслеђивању која ће омогућити лицу да докаже да је наследник или администратор (да управља) имовином оставиоца широм ЕУ, чиме се избегавају додатни компликовани административни и правни поступци. Ове промене утврђују јединствени критеријум за одређивање, како надлежности, тако и права које ће се примењивати на питања оставине са прекограничним елементом. Такође, биће могуће да лица, која живе у иностранству, изаберу право њихове земље, које би се примењивало на целокупну њихову имовину у случају њихове смрти. Ако не изаберу то право, примењиваће се право по уобичајеном месту становања оставиоца. Такође, Уредба 650/2012 поједностављује и друга правила. Један критеријум за одређивање надлежности и права које ће се примењивати на ова питања, омогућиће бржи, једноставнији и економичнији поступак. За сада, правила држава чланица су толико различита да би, у сваком случају, морала да се тражи правна помоћ. То ствара и одређену несигурност. Међутим, оно што се није могло избећи, односи се на чињеницу да не постоји обавеза употребе Европске потврде о наслеђивању. Исто тако, Уредба 650/2012, као и

Европска потврда о наслеђивању ће се примењивати тек од августа 2015, односно примењиваће се само у случају оставилаца који умру три или више година након што је Уредба 650/2012 ступила на снагу. Основне карактеристике Уредбе 650/2012 су следеће: 1) омогућити да се питање наслеђивања са елементом иностраности уреди по једном праву, односно пред једним судом или другим овлашћеним органом; 2) грађани, држављани чланица, могу да бирају да ли ће се на наслеђивање применити право њиховог држављанства или њиховог пребивалишта; 3) избегавање конкурентних поступака и доношења више судских одлука које би биле у сукобу; и 4) обезбеђење узајамног признавања одлука земаља чланица. Уредба 650/2012 никако не мења национална правила о наслеђивању. Национална правила ће и даље уређивати следећа питања: 1) наслеђивање од стране деце и супружника; 2) примена породичног и имовинског права државе чланице; и 3) примена пореских прописа на имовину оставиоца.

II) МЕРЕ ЕУ

Европски савет је на састанку у Бриселу 4. и 5. новембра 2004. године усвојио програм под називом „Хашки програм: јачање слободе, безбедности и правде“. У оквиру тог програма, наглашена је потреба за усвајањем правила која би регулисала наслеђивање, односно сукоб закона, надлежност, узајамно признање и извршење одлука у области наслеђивања, као и дефинисање и увођење Европске потврде о наслеђивању. Затим, на састанку, такође у Бриселу 10. и 11. децембра 2009, Европски савет усвојио је нови вишегодишњи програм који се зове „Стокхолмски програм – отворена и безбедна Европа служи и штити грађане“. У том програму Европски савет изражава став да би узајамно признавање одлука требало проширити на области које нису покривене, али су још од суштинског значаја за свакодневни живот, на пример на законско и тестаментално наслеђивање, узимајући у обзир правне системе земаља чланица, укључујући и јавни поредак тих земаља, као и обичаје и традицију тих земаља. Да би предмет наслеђивања са прекограничним елементом био брзо и ефикасно решен, наследници, легатари, извршиоци тестамента, као и лица која управљају имовином оставиоца морају бити у стању да лако докажу свој статус у другој држави чланици, пре свега у оној у којој се налази имовина оставиоца. У вези са тим, Уредба 650/2012 дефинише јединствену потврду, односно поменуту Европску потврду о наслеђивању (даље: Потврда), која се издаје за употребу у другим земљама чланицама. У циљу поштовања принципа супсидијарности, Потврда не би требало да се примењује уместо интерних докумената који се издају и употребљавају у земљи чланици за исте сврхе

(Преамбула тач. 67). Надлежни орган који је издао Потврду треба да узме у обзир формалности потребне за упис непокретне имовине у регистар земље чланице. У том смислу, Уредба 650/2102 треба да обезбеди размену обавештења између земаља чланица у вези са тим (Преамбула тач. 68). Лица која имају одређену везу са предметом наслеђивања, нису ни у каквој обавези да користе Потврду. Они могу да користе и друге сличне инструменте, али у складу са овом Уредбом. Потврда може бити издата у свакој земљи чланици чији судови имају надлежност у складу са овом Уредбом. Свака земља чланица треба да одреди који ће органи издавати Потврде. Да ли би то били само судови, надлежни по одредбама Уредбе 650/2012, или и други овлашћени органи у предметима наслеђивања, нпр. нотари (Преамбула тач. 70). Потврда производи дејства у свим земљама чланицама. Она не би требало да има снагу извршног наслова, али би требало да има доказну снагу, односно да се може претпоставити да су сви елементи наведени у Потврди тачни и да су утврђени, на основу права које се примењује на наслеђивање или на основу права које се примењује на посебне елементе. Доказна снага Потврде не би требало да се прошири на елементе који нису регулисани овом Уредбом, као што је утврђивање очинства или материнства, односно да ли одређена имовина припада оставиоцу или не. Свако лице које врши плаћање или преноси имовину оставиоца лицу које је означено у Потврди које има право да прима уплате и имовину, као наследник или легатар, има право да ужива пуну заштиту, ако је поступао у доброј вери, ослањајући се на то да су чињенице у Потврди тачне. Иста заштита требало би да буде пружена и другим лицима, која су, имајући у виду претпоставку тачности чињеница наведених у потврди, купила или примила нешто од лица које је означено у Потврди да може располагати имовином (Преамбула тач. 71).

III) САДРЖАЈ

Циљ Уредбе 650/2012 је да обухвати све грађанскоправне аспекте наслеђивања имовине умрлог лица, а што се односи на све облике преноса имовине и регулисања права и обавеза након смрти оставиоца. Уредба 650/2012 дефинише правила везана за предмете наслеђивања са прекограничним елементом, уопште. Но, поједина правила односе се и на Потврду. Поменућемо нека правила која се односе на надлежност и меродавно право.

Надлежност за издавање Потврде

Општа надлежност суда одређује се по месту у којем је покојник (оставилац) имао пребивалиште у моменту смрти. Тај суд има надлежност да

одлучује у ствари наслеђивања у целини (чл. 4). Ако је оставилац изабрао меродавно право за решавање питања наслеђивања у вези са његовом имовином и ако је то право земље чланице, странке се могу споразумети да суд те земље има искључиву надлежност да решава у тој ствари. Такав споразум о надлежности мора бити састављен у писменој форми, датиран и потписан од уговорних страна. Свака комуникација електронским путем која обезбеђује трајни запис споразума сматраће се еквивалентом писмене форме (чл. 5). Суд земље чланице, чије је право изабрано од стране оставиоца, имаће надлежност у стварима наслеђивања: ако је суд претходно, у истом предмету, одбио надлежност по одредбама Уредбе 650/2012; ако су се странке у поступку сложиле да, у складу са одредбом Уредбе 650/2012 о споразуму о надлежности, пренесу надлежност на суд или судове те земље чланице; ако су странке у поступку изричито прихватиле надлежност суда, који је започео поступак (чл. 7). Ако се пребивалиште оставиоца, у моменту смрти, не налази у земљи чланици, суд у којој се налази имовина оставиоца ће, ипак, имати надлежност да одлучује, ако је оставилац имао држављанство те земље у моменти смрти, или ако је оставилац раније имао пребивалиште у тој земљи, с тим да, до момента када је суд почео да решава ово питање, није прошло више од пет година од дана промене пребивалишта. Уколико ниједан суд нема надлежност, у складу са овим одредбама, ипак ће суд, на чијој територији се налази имовина оставиоца, бити надлежан да одлучује у тој ствари (чл. 10). Ако ниједан суд земље чланице нема надлежност у складу са одредбама Уредбе 650/2012, судови земаља чланица могу, изузетно, одлучивати о наслеђивању, ако у трећој земљи, са којом је предмет одлучивања блиско повезан, не може бити покренут поступак или спроведен у року, односно у тој земљи тај поступак није могућ. Но, предмет мора имати одређену повезаност са земљом у којој је суд покренуо поступак (чл. 11).

Меродавно право

Универзално правило је да ће се примењивати свако право без обзира да ли је оно право земље чланице или не (чл. 20). Но, опште правило је да ће се меродавно право за наслеђивање одредити по пребивалишту оставиоца у време смрти, осим ако Уредбом 650/2012 није другачије одређено. Међутим, ако је из околности случаја јасно да је оставилац био ближе повезан са неком другом земљом, а не са оном у којој је имао пребивалиште у време смрти, тада ће се применити право те друге државе (чл. 21). Оставилац може изабрати право, које ће у целини решити питање наслеђивања, по свом

држављанству које је имао у тренутку избора права или у тренутку смрти. Лице које има више држављанстава може изабрати било које од њих, а које поседује у тренутку избора права или у тренутку смрти. Ваљаност акта којим је изабрано право утврдиће се по изабраном праву. Свака измена или опозив избора права мора испуњавати услове у погледу форме за измену, или опозив располагања имовином након оставиочеве смрти (чл. 22).

Увођење Потврде – сврха и примена

Уредба 650/2012 одређује да Потврда неће заузимати место сличних интерних докумената која се користе у земљама чланицама у сличне сврхе. Али, када се Потврда изда за употребу у другој чланици, она ће производити ефекте које одређује Уредба 650/2012 (чл. 62, тач. 3). Потврда се издаје за употребу од стране наследника, легатара, извршилаца тестамента, или управника имовином оставиоца која се налази у другој чланици, како би дефинисали свој статус и своја права. Потврда се употребљава за: а) доказивање статуса и права сваког наследника, као и сваког легатара који се помиње у Потврди, а у вези са имовином или деловима на тој имовини; б) приписивање наследнику одређеног дела имовине, као и легатару који се помиње у Потврди; в) дефинисање овлашћења лица која се помињу у Потврди, а у вези са извршењем тестамента или управљањем имовином (чл. 63). Потврда се издаје у земљи чланици чији судови имају надлежност на основу одредаба Уредбе 650/2012 (о чему је било речи). Осим судова, Потврду могу издати и други органи који су надлежни да поступају у стварима наслеђивања (чл. 64). Потврда се издаје на захтев лица која су дефинисана чланом 63 Уредбе 650/2012, а то су наследници, легатари, управници имовином оставиоца, извршиоци тестамента. За потребе подношења пријаве, наведена лица могу користити образац који је одређен Уредбом 650/2012. Захтев за издавање потврде мора да садржи податке, који су у оквиру сазнања наведених лица, као и који су неопходни за издавање Потврде. Захтев се подноси уз све релевантне документе, који морају бити или у оригиналу или у форми која доказује аутентичност података који су наведени. Уредба 650/2012 одређује који су то подаци, али их ми нећемо све наводити. Неки од њих су: сви подаци у вези са оставиоцем, као што су име и презиме, датум и место рођења, грађански статус, држављанство, матични број, адреса у тренутку смрти, датум и место смрти; сви подаци у вези са подносиоцем захтева, који су исти као и код оставиоца; сви подаци у вези са заступником подносиоца захтева, ако постоји; сви подаци у вези са супружником, односно партнером оставиоца, као и у вези са бившим супружником, ако се оставилац

развео; сви подаци у вези са корисником оставиочеве имовине; подаци у вези са наменом Потврде; подаци у вези са судом или другим овлашћеним органом, који се баве или су се бавили питањима наслеђивања; подаци на којима се заснива захтев, односно доказивање права на наслеђивање или извршење воље оставиоца, односно права на управљање имовином оставиоца; подаци о томе да ли је покојник сачинио тестамент, где се налази оригинал или копија тестамента, односно претпоставка, где се налази тестамент; подаци о томе да ли је оставилац склопио брачни уговор или неки други уговор који може имати дејства на брак, као и где се налази оригинал или копија уговора, односно претпоставка, где се налази уговор; подаци о томе да ли је неко од корисника имовине сачинио изјаву о прихватању исте или одрицању од имовине оставиоца; изјава подносиоца захтева да се не води спор око података који су наведени у захтеву; као и друге информације које су од значаја за издавање Потврде (чл. 65).

Испитивање захтева за издавање Потврде

По пријему захтева, суд или други овлашћени орган ће проверити податке који су наведени, као и изјаве и документе који су поднети. Може се тражити од подносиоца захтева да пружи додатне доказе и обавештења у вези са подацима који су наведени. Ако подносилац захтева не може, из оправданих разлога, да поднесе документе који су неопходни за издавање Потврде, суд или други овлашћени орган може прихватити и друге доказе који ће потврдити аутентичност тих података. Уредба 650/2012 предвиђа да је могуће да подносилац да изјаву под заклетвом, односно статутарну изјаву, уместо заклетве. Наравно, то је могуће само у земљама чија законодавства то предвиђају. Орган који издаје Потврду обавестиће све кориснике о поднесеном захтеву. Ако је потребно да се сви елементи посебно потврде, тај орган може саслушати сва лица која су укључена, као и лица која управљају имовином оставиоца и извршиоце тестеманта, а путем јавних гласила могу се обавестити и други потенцијални корисници да могу остварити своја права. За наведене потребе, овлашћени орган земље чланице може, на захтев, да пошаље органу друге земље чланице податке које се налазе у регистру непокретности, матичним књигама, регистрима који садрже податке и документа, који су релевантни за наслеђивање или о имовинским односима брачних другова, односно о имовини оставиоца која има еквивалентан режим, ако је тај орган овлашћен да може, по праву земље чланице, издавати такве информације (чл. 66).

Издавање и садржина Потврде

Надлежни орган ће издати Потврду без одлагања, у складу са поступком који је утврђен овом Уредбом, чим се утврде елементи на основу права које се примењује на наслеђивање, односно на основу права које се примењује на наведене елементе. Надлежни орган неће издати Потврду, у случају да се оспорава било који од елемената, односно у случају да Потврда не би била у сагласности са одлуком која потврђује наведене елементе. Исто тако, надлежни орган ће предузети све неопходне кораке да обавести кориснике о издавању Потврде (чл. 67). Потврда мора да садржи одређене податке. Ти подаци морају бити наведени у мери у којој су потребни за сврху издавања Потврде. Не дефинише се ближе која је то мера. Ти подаци су следећи: назив и адреса надлежног органа који издаје Потврду; редни број досијеа; подаци који доказују да је наведени орган надлежан да изда Потврду; датум издавања; подаци о подносиоцу захтева: име, презиме, пол, датум и место рођења, држављанство, матични број, адреса, однос са оставиоцем; подаци о оставиоцу: име, презиме, пол, датум и место рођења, држављанство, матични број, адреса у тренутку смрти, датум и место смрти; подаци о корисницима, име, презиме, матични број; подаци о брачном уговору који је закључио оставилац или о другом уговору који је закључио оставилац, а који по праву које се примењује на наслеђивање, има слична дејства на брак, као и брачни уговор, као и подаци о брачној имовини, односно о имовини који има еквивалентни статус; подаци о праву које се примењује на наслеђивање, као и елементи, на основу којих је утврђена примена тог права; подаци о томе да ли је наслеђивање тестаментално или не, као и подаци о правима и овлашћењима наследника, легатара, извршиоца тестамента и управника имовином; ако је могуће и ако је применљиво, подаци о сваком кориснику у вези са његовом изјавом о прихватању или одрицању од наслеђа; подаци о уделу сваког наследника и списак права и имовине за сваког од наследника; подаци о листи права или листи имовине за легатаре; подаци о ограничењима права за наследнике и по потреби, легатара, по праву које се примењује на наслеђивање или по правилима располагања имовином оставиоца након његове смрти; подаци о овлашћењима извршиоца тестамента и управника имовином оставиоца, као и о ограничењима тих овлашћења, по праву које се примењује на наслеђивање или по правилима располагања имовином оставиоца након његове смрти (чл. 68).

Дејства Потврде

Потврда ће производити дејства у свим земљама чланицама, без спровођења посебног поступка. За Потврду се одређује претпоставка тачности, за све елементе који су садржани у њој. Сматра се да лице које се помиње у Потврди, а које може имати статус наследника, легатара, извршиоца тестамента или управника имовином оставиоца има тај статус, који је наведен у Потврди, без икаквих ограничења, осим оних која су наведени у Потврди. За свако лице, које врши потребне радње на основу података из Потврде, може вршити плаћања или преносити имовину на лице које је одређено у Потврди, као овлашћено да прихвати исплату или имовину. Сматра се да то лице има овлашћење да прихвати исплату или имовину, осим ако оно зна да тих овлашћења нема, односно да су подаци у Потврди лажни, односно ако није свесно нетачности тих података због немара. На основу Потврде, имовина оставиоца моћи ће да се упише у одговарајуће регистре земље чланице (чл. 69).

Оригинал и копије Потврде

Орган који је издао Потврду задржава оригинал овог документа, а издаје једну или више оверених копија подносиоцу захтева или било ком другом лицу које докаже легитимни интерес за издавање Потврде. Тај орган је дужан да води списак лица којима је издата Потврда. Издате оверене копије важе шест месеци од дана издавања. На копији Потврде мора бити назначен датум истека важности овог документа. У оправданим случајевима, орган издавања може да одлучи да важност Потврде буде и дужа. Након истека рока важности, лице које поседује оверену копију Потврде мора поднети захтев за продужење рока или за издавање друге оверене копије, како би могло да остварује своја права (чл. 70).

Исправљање, модификација и повлачење Потврде

Орган који је издао потврду може, на захтев било ког лица које докаже легитимни интерес, као и по службеној дужности, да исправи Потврду у случају грешке службе која је састављала Потврду. Осим тога, орган који је издао потврду може, на захтев било ког лица које докаже легитимни интерес, затим, ако је то могуће по праву националног законодавства, као и по службеној дужности, да измени или повуче Потврду, ако се установи да сама Потврда није тачна, односно да нису тачни елементи на основу којих је издата. У вези са наведеним наведени орган мора обавестити, без одлагања,

сва лица којима је издата оверена копија Потврде о исправљању, модификацији или повлачењу Потврде (чл. 71). Одлуке о издавању Потврде, донете на основу одредаба Уредбе 650/2012, могу бити оспорене од стране било ког лица које има право да поднесе захтев за издавање Потврде. Одлуке којима се исправља, модификује или повлачи Потврда, као и одлуке којима се суспендују дејства Потврде могу бити оспорене од стране било ког лица које докаже легитимни интерес за то. Ове одлуке се могу оспорити пред судом земље чланице у којој је издата Потврда, а у складу са правом те земље. Ако се утврди да Потврда није тачна, надлежни суд ће исправити, модификовати или повући Потврду, односно осигураће да се ова Потврда исправи, модификује или повуче од стране органа који је ову Потврду издао. Са друге стране, ако се утврди да је одбијање издавања Потврде било неоправдано, тада ће надлежни суд издати Потврду или ће обезбедити да надлежни орган за издавање Потврде донесе другачију одлуку (чл. 72).

Суспензија дејства Потврде

Дејства издате Потврде могу бити суспендована од стране органа надлежног за издавање Потврде, на захтев лица које докаже легитимни интерес, а до доношења одлуке о измени или повлачењу Потврде, као и од судског органа, на захтев лица које има право да оспори одлуку донету од стране надлежног органа за издавање Потврде, до доношења одлуке о оспоравању те одлуке. Надлежни орган који је издао Потврду (то може бити и суд), обавестиће, без одлагања, сва лица којима су издате оверене копије Потврда о суспенизији дејства тих докумената. За време трајања суспензије, не могу се издавати друге копије Потврде (чл. 73).

Нека питања везана за примену Уредбе 650/2012

Осврнућемо се на нека питања примене Уредбе 650/2012, а ту мислимо и на одредбе које се односе на општа питања, у вези са наслеђивањем у прекограничним случајевима, која уређује овај акт, као и на одредбе која дефинишу Потврду. Прво, са једне стране ова Уредба одређује могућност избора права путем аутономије воље, док са друге стране, сама Уредба 650/2012 има јединствен приступ у уређивању ове материје. То ствара могућност више различитих сукоба. Ово се, пре свега, односи на сукоб између права које се примењује на наслеђивање (*lex successionis*) и права које се примењује на имовину у свакој држави чланици (*lex rei sitae*). По мишљењу аутора из ЕУ, постоји битан разлог за коришћење аутономије воље приликом

одређивања меродавног права од стране грађанина ЕУ, а што се односи на режим поделе имовине. Наиме, лице које живи у другој земљи чланици, а не земљи свог држављанства, искористиће право да изабере право по свом држављанству, зато што се тиме може постићи режим обавезне поделе имовине. Но, у вези са тим, постоји проблем са овим правилима. *Lex successionis* може да буде у супротности са јавним поретком земље чланице. Уредба 650/2012 омогућава да земље чланице путем компромиса одбију примену њених правила, ако су она „очигледно неспојива" са јавним поретком земље чланице. Даље, проблеми могу постојати и у случају да су неки од облика имовине или имовинских права непознати у појединим земљама чланицама. Једно од питања које се тиче издавања Потврде односи се на стицање имовине након смрти оставиоца. Наиме, у системима у којима влада систем универзалне сукцесије, наследници директно постају власници имовине. Међутим, постоје правни системи у којима је регистрација новог власника конститутивни услов за стицање својине. Без обзира на то што ова Уредба уређује примену једног права на цео предмет наслеђивања, као и то што Потврду издаје нотар, неће се изменити потребни услови за стицање права од стране наследника – новог власника имовине. Осим тога, регистрација Потврде ће се обављати по националним правима. Постоје многа питања која ће се морати разјаснити кад Уредба 650/2012 ступи на снагу. То се, пре свега, односи на имовински режим, који је различит у земљама чланицама. За грађане ЕУ битно је да судска пракса, пре свега, објасни однос између примене права ЕУ и националног јавног поретка. Али, постојаће проблем, пре свега, за нотаре, као и лица која воде регистре, а то се односи на рад са документима из других земаља чланица. Ово може довести и до потребе за променом националног законодавства. Већ смо поменули неке од циљева Уредбе 650/2012. Но, овде издвајамо три најважнија. Први се односи на настојање Уредбе 65072012 да створи јединствен систем за решавање прекограничних случајева у стварима наслеђивања. Други циљ је поједностављење процедуре за решавање предмета наслеђивања са прекограничним елементом. Но, трећи циљ, а уједно и највећи допринос Уредбе 650/2012 је решавање предмета наслеђивања са прекограничним елементом по једном праву, као и лакше доказивања права наследника, легатара, управника имовине оставиоца и извршиоца тестамента у другој држави чланици, у којој се налази имовина, помоћу Потврде.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба 650/2012 је ступила на снагу двадесетог дана од дана објављивања у *Службеним новинама ЕУ*, односно 16. августа 2012. године (чл. 84). Но, она ће се примењивати на предмете наслеђивања лица која ће умрети након 17. августа 2015, што значи три године након ступања на снагу. Ако је оставилац изабрао меродавно право за живота, које ће се примењивати на наслеђивање, односно како то Уредба 650/2012 наводи пре 17. августа 2015, то право ће се примењивати, ако је у складу са одредбама овог акта, односно ако је у складу са правилима Међународног приватног права која су била на снази у време када је оставилац изабрао право, било у држави у којој је имао пребивалиште, било у држави чије је држављанство имао. Слична правила се примењују и ако је у питању располагање имовином, које је одређено од стране оставиоца за живота, односно пре 17. августа 2015. године (чл. 83, тач. 1, 2, 3).

V) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Када је у питању Република Србија, поменућемо правила која се примењују на наслеђивање са елементом иностраности које дефинише Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља (даље: Закон о МПП), а поменућемо и одредбе које у овој области одређује Нацрт закона о међународном приватном праву (даље: Нацрт). Основна тачка везивања за одређивање меродавног права за законско наслеђивање је *lex nationalis*, односно држављанство оставиоца у време његове смрти (чл. 30, ст. 1). Иначе, ово правило се примењује и код тестаменталног наслеђивања. Обим примене меродавног права зависи од врсте поступка који се води и ограничен је на оставиочеву имовину за коју се суд домаће земље огласио надлежним. То значи да се домаћи суд може огласити надлежним и за имовину у страној држави, на захтев наследника. Али, његова надлежност ће зависити од правила стране земље у којој се налази имовина за коју се огласио надлежним. Меродавно право за тестаменталну способност одређује се по држављнаству (*lex nationalis*) завештаоца у време састављања тестамента (чл. 30, ст. 2). Према том меродавном праву утврђују се мање воље, способност за расуђивање, елементи који су битни за слободну и разумну последњу вољу. Меродавно право за садржину тестамента одређује се по држављанству оставиоца у време смрти. Тестамент мора да испуни одређену форму, односно његов облик мора да буде пуноважан. У овој области влада принцип *in favorem negotii*, који се овде назива и *in favorem*

testamenti, што значи да је тенденција да се примени меродавно право по којој је тестамент пуноважан. Због тога је предвиђен низ тачака везивања, које су преузете из Хашке конвенције о сукобу закона у погледу облика тестаменталних одредаба из 1961. године. Из тог извора преузета су правила чијом алтернативном применом долазимо до решења, односно до пуноважности тестамента који би, иначе, био непуноважан, када би се примењивала мање еластична решења (чл. 31, ст. 2). Што се тиче Нацрта, поменућемо да се већи број одредаба посвећује наслеђивању са елементом иностраности. Уређују се надлежност, мере за обезбеђење и заштиту права према заоставштини, избор меродавног права, меродавно право у одсуству избора, затим за садржину завештања, за завештајну способност, за форму завештања, располагањем правним пословима имовином за живота оставиоца, посебни наследноправни режими, обим меродавног права и заоставштина без наследника. Нацрт је регулисао и уобичајено боравиште. Међутим у мишљењу о Нацрту које је дато од стране експерата именованих од стране Савета Европе, дат је предлог да се тај члан избрише. Наиме, у Уредби 650/2012 нема одредбе која дефинише боравиште, иако се дају неке назнаке за тумачење боравишта у питањима наслеђивања. Објашњење је да листа околности које треба узети у обзир кад је у питању дефинисање уобичајеног боравишта, може у одређеним ситуацијама да се покаже корисном, а у другим не. Наводи се да би било боље имати општу дефиницију боравишта, која би се примењивала и на питања наслеђивања. Као што видимо, узимају се у обзир одредбе Уредбе 650/2012 и кад је у питању Нацрт. Сложеност у овим односима ствара елемент иностраности. Због тога је и неопходна Потврда, с обзиром да се постављају многа питања везана за положај страног оставиоца у домаћој земљи, као и за положај оставиоца домаћег држављанства у страној земљи. Исто тако, проблем може проузроковати и чињеница да све земље не третирају једнако оставиочеву имовину. Тако, постоје земље које прихватају принцип подељене заоставштине, као и земље које прихватају принцип јединствене заоставштине. Оно што представља проблем код подељене заоставштине јесте регулисање различитих делова имовине различитим правима. Важно питање, које се у овој области често поставља, јесте статус заоставштине без наследника. Основно је правило да такву заоставштину наслеђује држава, али питање је по ком праву ће се расправити оваква ситуација. То, пре свега, зависи од врсте ствари која представља оставиочеву имовину.

VI) ИЗВОРИ

1. Akkermans, Bram, EU Succession Regulation Creates Problems, Интернет, http://www.mepli.eu/2012/06/eu-succession-regulation/.
2. Чоловић, Владимир, *Међународно приватно право*, Бања Лука, 2012.
3. Lyon, Elizabeth**,** *Why the EU Certificate of Succession is Good for Those Owning Property Abroad*, Интернет, http://www.spearswms.com/asset-management/31940/why-the-eu-certificate-of-succession-is-good-for-those-owning-property-abroad.thtml.
4. Мишљење о Нацрту закона о међународном приватном праву Републике Србије, Савет Европе, Интернет, http://www.mpravde.gov.rs/cr/news/vesti/zakon-o-medjunarodnom-privatnom-pravu-radna-verzija.html.
5. Нацрт Закона о међународном приватном праву, Интернет, http://www.mpravde.gov.rs/cr/news/vesti/zakon-o-medjunarodnom-privatnom-pravu-radna-verzija.html.
6. New EU rules simplify cross-border succession cases, Интернет, http://eu2012.dk/en/NewsList/Marts/Uge-11/cross-border-succession.
7. Пак, Милан, *Међународно приватно право*, Београд, 1991.
8. Successions and wills, Интернет, http://ec.europa.eu/justice/civil/family-matters/successions/index_en.htm.
9. Уредба Европског парламента и Савета бр. 650/2012 од 4. јула 2012. године о надлежности, меродавном праву, признању и извршењу одлука и прихватању и спровођењу аутентичних инструмената у стварима наслеђивања и увођењу Европске потврде о наслеђивању (Regulation (EU) No 650/2012 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and acceptance and enforcement of authentic instruments in matters of succession and on the creation of a European Certificate of Succession), *Official Journal of the European Communities,* L 201, 27.7.2012.
10. Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља, *Службени лист СФРЈ*, бр. 43/82, 72/82, *Службени лист СРЈ*, бр. 46/96.

ЕКОНОМИЈА, КОНКУРЕНЦИЈА, ПРЕДУЗЕТНИШТВО

UDK: 347:339.187.4:061.1
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 43–44, стр. 97–125
Изворни научни рад

Слободан ЗЕЧЕВИЋ[1]

ПРАВНИ РЕЖИМ СЛОБОДНОГ КРЕТАЊА РОБЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ABSTRACT

Free movement of goods is guaranteed by the Treaties of the European Union as a fundamental principle upon which relies the European internal market. Apart from other things, the respect of this principle should enable citizens of the European Union to make gains and pleasure from the functioning of the internal market. In that sense, the Treaties of the European Union provide legal norms that should ensure free movement of goods in practice. This includes prohibition for European Union member countries to impose export or import taxes that would produce the same effect as customs. In addition, member countries are prohibited to practice tax discrimination, what involves imposing of higher taxes for goods imported from other EU member states. Quantity restrictions and government measures that would produce the same effect as quaintly restrictions are prohibited in trade among member states. Measures that produce the same effect as quantity restrictions are regarded as justified in European Union law in case member states adopt them for the purpose of protection of public morals, order or security, protection of human and animal health, plant conservation, protection of treasures possessing artistic, historic or archaeological value or yet, protection of industrial or trade property.

Key words: Freedom of movement, European Union, internal market, movement of goods, trade.

[1] Редовни професор Права Европске уније и Пословног права Европске уније на Европском универзитету у Београду.

I) УВОД

Режим слободног кретања робе подразумева да држава не усваја мере којима спречава проток производа, односно да не поставља препреке на државним границама приликом увоза, као ни приликом извоза.[2] На регионалном нивоу државе могу да успоставе режим слободног кретања робе на два начина.[3] Према првом моделу, у циљу подстицања повећања робне размене, државе потписнице закључују споразум о оснивању подручја „слободне размене" у оквиру којег међусобно укидају царине, али задржавају право да воде царинску политику према трећим државама. Применом другог модела, државе се опредељују за стварање „царинске уније",[4] што значи да ће поред међусобног укидања царина установити заједничку царинску тарифу према трећим државама. Овај последњи модел је сложенији јер подразумева усклађен економски развој држава потписница који често еволуира према једној врсти „економске уније". Творци Уговора о оснивању Европске економске заједнице (ЕЕЗ) усвојеног у Риму 1957. године определили су се за овај други модел. Данас важећи члан 28 Уговора о функционисању Европске уније предвиђа да се Европска унија заснива на царинској унији која обухвата целокупну размену робе и садржи забрану царина на увоз или извоз, и свих такси које имају исто дејство као и царине између држава чланица, као и усвајање заједничке царинске тарифе у односима са трећим државама. Историјски гледано, царинска унија држава чланица Европске економске заједнице успостављена је поступно у периоду од десет година,[5] периодичним снижавањем до потпуног укидања свих царина[6] и количинских ограничења закључно са 1. јулом 1968. године. Либерализација робне размене извршена је применом три начела.[7] Прво је било садржано у тзв. *standstill* одредби којом је државама чланицама забрањено да од ступања на снагу Уговора о Европској економској заједници националном регулативом

[2] J. Shapira, G. Le Tallec, J.-B. Blaise, *Droit europeen des affaires*, PUF, Paris, edition 1994, p. 149 и даље.

[3] J. Shapira, G. Le Tallec, J.-B. Blaise, *Droit europeen des affaires*, op. cit., p. 150.

[4] Р. Ђуровић, *Међународно привредно право*, Савремена администрација, Београд, 1997, стр. 73.

[5] B. Goldman, A. Lyon-Caen, L. Vogel, *Droit commercial europeen*, Precis Dalloz, 5 editions, Paris, 1994, p. 14.

[6] Ph. Icard, *Droit materiel et poltiques communautaires,* Eska editions, Paris, 1999, p. 105; J. Shapira, G. Le Tallec, J.-B. Blaise, *Droit europeen des affaires,* op. cit., p. 151.

[7] J. Shapira, G. Le Tallec, J.-B. Blaise, ibidem, p. 154.

погоршавају постојеће стање. Друго начело је почивало на утврђивању роковника за спуштање царина за индустријске производе и пољопривредне производе, с тим што су ови последњи подвргнути Заједничкој европској пољопривредној политици. На крају, трећим начелом установљен је крајњи рок, јер је предвиђено да ће успостављање Заједничког тржишта бити окончано најкасније до 1. јануара 1970. године када истиче тзв. „прелазни период". Интензивном активношћу државе чланице су успеле да успоставе Заједничко тржиште пре уговореног рока у јулу 1968. године. Доношењем Јединственог европског акта 1987. године државе чланице су желеле да унапреде европску привредну интеграцију, с обзиром на то да је овим уговором утврђен програм за успостављање „унутрашњег тржишта", чија је реализација предвиђена најкасније до 31. децембра 1992. године.[8] Јединственим Европским Актом одређено је да је унутрашње тржиште „простор без унутрашњих граница у оквиру кога је обезбеђено слободно кретање робе, људи, услуга и капитала".[9] У том смислу, Уговором је предвиђено укидање свих граничних контрола робе унутар Заједнице, као и уклањање свих техничких препрека (националних прописа) који спречавају слободан проток исте. Један од најважнијих циљева Европске уније данас је да одржи и обезбеди добро функционисање „унутрашњег тржишта", тј. простора без унутрашњих граница у којем је на основу примене одредби Уговора о оснивању осигуран слободан проток робе, људи, услуга и капитала.[10] У том смислу Савет је надлежан да на предлог Комисије одреди правце и услове да би се остварио уравнотежен напредак у свим овим областима. Царинска унија настала на основу Уговора из Рима произвела је заједнички царински простор и царинску тарифу према трећим државама. Заједнички царински простор односи се на територију држава чланица, уз извесна одступања и специфичности. Тако на пример и територије Монака и Сан Марина јесу део заједничког царинског простора Уније, док француске прекоморске територије то нису иако су у саставу француске државе.[11] С друге стране,

[8] Некадашњи члан 8А уграђен Јединственим европским актом у Уговор о Европској економској заједници – *Les traites de Rome, Maastricht, Amsterdam et Nice*, Textes compares, La documentation francaise, Paris, 2002; Р. Ђуровић, *Међународно привредно право,* op. cit., стр. 104.

[9] Некадашњи члан 8А уграђен ЈЕА у Уговор ЕЕЗ.

[10] Jean Luc Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne,* Gualino editeur, Paris, 2008. Члан 26. Уговора о функционисању Европске уније.

[11] Ch. Gavalda, G. Parleani, *Droit des affaires de l' Union europeenne,* Litec, 6 edition, Paris, 2010, p. 53.

примена заједничке царинске тарифе значи да државе чланице више немају надлежност да установе царинске намете или мере истог дејства према роби која долази из трећих држава, јер је ово право пренето на органе Европске уније. У том смислу заједничку европску царинску унију по робним ставкама одређује Савет на предлог Комисије.[12]

II) РОБА КОЈА УЖИВА ПРАВО НА СЛОБОДНО КРЕТАЊЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Слобода размене у оквиру Европске уније односи се на робу у целини, са мањим изузецима о којима ће касније бити речи.[13] С тим у вези, могло би да се постави питање шта се може сматрати робом, с обзиром да у уговорима о оснивању овај појам није ближе одређен.[14] Према Суду правде реч је „о производима процењивим у новцу и погодним као таквим да буду предмет трговачких послова".[15] Из овог појма су искључени нематеријални предмети или производи попут преноса знања *(know-how)*.[16] Примена начела о слободном кретању робе унутар Европске уније односи се на производе који су пореклом из држава чланица, као и на производе који долазе из трећих држава, али су у слободној употреби у Унији.[17] Уговором о оснивању није прецизирано који производи могу да се сматрају пореклом из држава чланица. Ова област уређена је уредбом Савета о заједничком царинском кодексу којом се утврђују критеријуми за одређивања порекла робе.[18] Уредба разликује робу која је у потпуности добијена у једној држави од оне где је две или више држава учествовало у производњи. Сматра се да је роба пореклом из једне државе ако је у потпуности произведена у тој држави.[19] При томе се мисли на: минерале и руде извађене на њеној територији; на пожњевене биљне производе са њене територије, на стоку рођену и узгајану на њеној територији; на производе који се добијају од животиња узгајаних на њеној територији; на

[12] Члан 31 Уговора о функционисању Европске уније.

[13] Члан 28 Уговора о функционисању Европске уније.

[14] A. Decocq, G. Decocq, *Droit europeen des affaires,* L.G.D.J, 2 edition, Paris, 2010, p. 353.

[15] CJCE, 10.12.1968, Comm/Italie, aff. 7/68, Rec. 618.

[16] A. Decocq, G. Decocq, op. cit., p. 353.

[17] Члан 28 Уговора о функционисању Европске уније.

[18] Уредба Савета бр. 2932/92 од 12.05.1992. Овом уредбом престала је да важи Уредба Савета бр. 802/68 од 27.6.1968. којом је била регулисана ова област.

[19] Члан 23 Уредбе бр. 2932/92.

улов и риболов са њене територије као и на улов који се обављао са бродова регистрованих у тој држави ван територијалних вода; на производе извађене испод морског земљишта, које се налази ван територијалних вода, под условом да држава чланица располаже искључивим правима експлоатације; на индустријски отпад са њене територије који служи за прикупљање сировина; на робу која је добијена прерадом претходно наведених производа. Роба у чијој производњи је учествовало више држава пореклом је из државе где је учињен њен последњи суштински и економски оправдан преображај обављен у за то опремљеном предузећу.[20] Овај рад је довео до стварања новог производа или је представљао важан стадијум у производњи. Слободна употреба производа у Европској унији пак, произилази из обављених увозних формалности у једној од држава чланица, где је наплаћена царина или тражене таксе истог дејства и где није дошло до потпуног или делимичног повраћаја царине или такси о којима је реч.[21] Наиме, производи који стижу у Европску унију из трећих држава царине се у оквиру државе чланице увозника. Надлежни царински органи државе чланице затим примењују „Заједничку царинску тарифу" Европске уније,[22] односно проналазе место предметног производа у царинској номенклатури,[23] утврђују његово порекло, израчунавају његову царинску вредност, утврђују да ли подлеже царини, и по потреби одређују висину царине. Када се претходни царински поступак заврши производ улази у „слободну употребу" у држави чланици увознику и ужива право на слободно кретање унутар Европске уније као да је реч о роби произведеној у држави чланици Уније. Слободно кретање робе унутар Европске уније изузетно може да буде ограничено и то у случајевима предвиђеним чланом 36. Уговора о функционисању Европске уније. Према овом члану државе чланице су овлашћене да уведу забрану или ограничења увоза, извоза или транзита уколико их руководе разлози који су везани за: заштиту јавног морала, реда и безбедности, заштиту здравља и живота људи и животиња, очување биљног света, заштиту националног блага уметничке, историјске и археолошке вредности, или заштиту интелектуалне и трговачке својине. Будући да је реч о норми која

[20] Члан 24 и 25 Уредбе Савета бр. 2932/92.

[21] Члан 29 Уговора о функционисању Европске уније.

[22] Члан 31 и 32 Уговора о функционисању Европске уније; J. Shapira, G. Le Tallec, J.-B. Blaise, *Droit europeen des affaires,* op. cit., p. 166.

[23] Номенклатуром се врши класификовање увозне робе. Свака врста робе има свој тарифни број.

предвиђа изузетак у односу на опште правило, члан 36. Уговора о функционисању Европске уније се уско тумачи.[24] Тако је самим одредбама овог члана наглашено да разлози за ограничење протока робе заправо не смеју да представљају самовољну дискриминацију нити „прерушено" ограничење у трговини међу државама чланицама. Поред тога, националне мере морају да буду пропорционалне опасности, тј. не могу да иду преко неопходног да би се достигао прокламовани циљ. Ипак, приметно је да члан 36. Уговора о функционисању Европске уније оставља надлежност државама чланицама да суверено на својој територији уређују и додељују право на коришћење интелектуалне својине (патената и марки), чиме им се пружа могућност да ограниче слободан проток робе.[25]

III) ЗАБРАНА ТАКСИ ИСТОГ ДЕЈСТВА КАО И ЦАРИНА

Одређивање појма такси истог дејства као и царина[26]

Европска унија је заснована на царинској унији која не подразумева само укидање царина између држава чланица, већ и такси које имају исто дејство као и царине.[27] Уговорима о оснивању међутим није ближе одређен овај појам, те је стога Суд правде кроз правну праксу дефинисао његово значење и смисао. У прво време Суду правде[28] је под таксом истог дејства као и царина сматрао једнострано наметнуто давање без обзира на назив и порекло које се јавља приликом увоза робе или касније и које посебно погађа увезени производ из једне од држава чланица, а истовремено се не односи на сличан национални производ. Намет о коме је реч доводи до тога да мења цену увезеног производа и по питању слободног протока робе доводи до истих последица као и царина. Такса која има исто дејство као и царина, учиниће дакле, увозни производ скупљим, што значи да је реч о дискриминаторској мери јер погађа искључиво увезени производ из друге државе чланице, али не и сличан национални производ. Из претходно изнетог могао би да се изведе

[24] CJCE, 25.1.1977, Bauhuis, aff. 46/76, Rec. 5.

[25] J. Shapira, G. Le Tallec, J.-B. Blaise, *Droit europeen des affaires,* op.cit., p. 178.

[26] С. Зечевић, *Пословно право Европске уније I,* Центар за Европску унију, Београд, 2008. стр. 38 и даље.

[27] Члан 28 Уговора о функционисању Европске уније.

[28] CJCE, 14.12.1962, Comm/Belgique et Luxembourg, aff. 2 et 3/62, Rec. 815. У конкретном случају Белгија и Луксембург су по ступању на снагу Уговора ЕЕЗ подигле давања на увоз колача из других чланица Заједнице.

закључак да забрана такси истог дејства као и царина заправо употпуњује и чини ефикасним забрану царина. Предмет ове правне норме Уније је да одстрани државне таксе које могу да се уведу на различите начине и да се јаве под различитим називима, а чија би примена довела до истог заштитног и дискриминационог дејства као и царина. У пресудама које су уследиле Суд правде је проширио схватање таксе истог дејства.[29] Према Суду, ради се о сваком једностраном новчаном намету макар и минималном, без обзира на назив и на технику неговог увођења, који погађа националне или стране производе због преласка граница, а који се не јавља у виду царине.[30] Овом пресудом Суд је желео да оде корак даље, тј. да таксу истог дејства као и царина повеже са препреком за слободан проток робе унутар Уније.[31]

Једнострани новчани намет државе

Такса истог дејства као и царина подразумева постојање новчаног намета на трговину одређеном робом, који је једнострано прописала и наплатила једна од држава чланица или организам који је под њеним непосредним или посредним утицајем, јер је роба о којој је реч прешла државну границу.[32] С тим у вези треба правити разлику између предметног појма и права државе чланице да установи мере унутрашњег опорезивања на производе који се продају на њеној територији. Наиме, не сматра се да постоји такса истог дејства у случају када држава чланица успоставља систем општих унутрашњих такси које систематски погађају на основу истих критеријума националне и увозне производе или производе који се извозе.[33] Такође, таксом истог дејства не сматра се наплата услуге коју држава пружа предузећима, а која је у директној вези са комерцијализацијом производа у држави увознику, чија је висина пропорционална пруженој услузи. Додуше, и у претходно поменутом случају Суд правде је врло опрезан у процени. На пример, Суд није прихватио да оправда „статитистичку таксу“ коју је италијанска држава прикупљала на основу евидентирања кретања робе.[34]

[29] CJCE, 1.7.1969, Comm/Italie, aff. 24/68, Rec. 193.

[30] Ibidem.

[31] A. Decocq, G. Decocq, op. cit., p. 366.

[32] N. Ligneul, O. Tambou, *Droit europeen du marche,* Ellipses, Paris, 2006, p. 24.

[33] A. Decocq, G. Decocq, op. cit., p. 369; CJCE, 31.05.1979, Denkavit/Etat francais, aff. 132/78, Rec. 1923.

[34] CJCE, 1.7.1969, Comm/Italie, aff. 24/68, Rec. 193.

Иако је Италија тврдила да су подаци добијени на тај начин корисни и доступни свим предузећима (увозницима и извозницима), Суд правде је у овом случају сматрао да предузећа не добијају као противвредност неку конкретну услугу од италијанске државе. Трећа врста такси која може да се сматра оправданом јесу оне које су уведене да би се испуниле обавезе наметнуте комунитарним или међународним правом. Холандија је тако, примењујући директиву некадашње Европске економске заједнице, увела таксу код санитарне контроле говеда и оваца. Прикупљена средства коришћена су за усклађивање санитарне контроле на нивоу Заједнице, не би ли се ова вршила у држави чланици испоручиоцу и учинила непотребном у држави у којој је стока била намењена за продају.[35]

С друге стране, такса која би једнако погађала националне произвођаче и увознике, али која би касније била коришћена искључиво у корист националних произвођача, јесте такса истог дејства као и царина.[36]

Намет наплаћен због преласка границе

Појам таксе истог дејства као и царина подразумева да је ова наплаћена јер је роба прешла границу између држава чланица Уније. Примена овог критеријума омогућава да се такса истог дејства као и царина разликује од унутрашњих пореских намета. Међутим, то не значи да оваква такса постоји једино ако је наплаћена у тренутку кад је роба прелазила границу државе чланице. Наиме, њена наплата може да се јави и касније у било које време.[37] Суд правде сматра да ова такса може да се јави и када роба прелази границу између државе чланице и треће државе која није чланица Уније, будући да је Европска унија царинска унија која има јединствену трговинску регулативу према трећим државама.[38] Држава чланица која усвоји таксу истог дејства као и царина према трећој држави, у ствари крши искључиве надлежности Уније у погледу усвајања царинске регулативе.

35 CJCE, 25.1.1977, Bauhuis,aff. 46/76, Rec. 5.

36 CJCE, 27.10.1993, Firma Herbert Scharbatke GmbH/Allemagne, aff. C 72/92, R I.

37 CJCE, 14.12.1962, Comm/Luxembourg et Belgique, aff. 3/62

38 CJCE, 5.10.1995, Aprile/Administrazione delle finanze dello stato, aff. 170/80.

Такса истог дејства као и царина као препрека за слободно кретање робе у Европској унији

Схватање Суда правде појма такси истог дејства као и царина еволуирало је током 60-их година прошлог века.[39] Наиме, Суд сматра да забрана царина и такси истог дејства као и царина међу државама чланицама предвиђена уговорима о оснивању нема циљ само да одстрани „заштитне елементе" у трговинској размени, већ има шири смисао од општег значаја да обезбеди слободно кретање робе. Из претходно изнетог Суд извлачи закључак да је забрањено у трговини између држава чланица да се намећу било какви макар минимални новчани намети, које би једнострано увела једна од чланица Уније, без обзира на начин њиховог увођења и назив, а који би погађали страну или националну робу јер прелази границу. Сваки овакав намет према Суду правде требало би да се сматра таксом истог дејства као и царина. Суд иде још даље у овом правцу одредивши да приликом утврђивања постојања таксе истог дејства као и царина није битно да ли је ова наплаћена у корист државе, да ли постоји дискриминација и да ли је производ који је њоме погођен у конкурентском односу са националном производњом.

Повраћај незаконито наплаћене таксе истог дејства као и царина

Држава чланица која је прописала таксу истог дејства као и царина, прекршила је одредбе комунитарног права и може да буде гоњена пред Судом правде због неиспуњавања обавеза предвиђених тим правом. Поред тога, држава је дужна да врати незаконито наплаћена средства лицу коме их је наплатила.[40] У том смислу иако државе суверено уређују поступак повраћаја средстава, овај по условима и роковима мора да буде реално остварив и не сме да буде тежи од оног који је опште прописан националним правом.[41] Државе чланице су најчешће покушавале да избегну или да умање исплату незаконито стечених средстава аргументом да су предузећа таксу о којој је реч урачунала у цену и пребацила на терет купаца.[42] У прво време Суд правде је закључио да ништа не спречава

[39] CJCE, 1.7.1969, Comm/Italie, aff. 24/68, Rec. 193.

[40] A. Decocq, G. Decocq, op. cit., p. 385.

[41] N. Ligneul, O. Tambou, op. cit., p. 29.

[42] A. Decocq, G. Decocq, op. cit., p. 386.

националне судове да у поступку повраћаја узму у обзир чињеницу да је такса била укључена у цену, с тим што треба да обрачунају и штету коју је увозник имао због пореске дискриминације која је са своје стране допринела смањењу обима увоза из других држава чланица.[43] Неке од држава чланица су покушале да искористе претходно изложен став Суда правде у циљу паралисања повраћаја незаконито наплаћених такси. Тако је Француска законом о финансијама за 1981. годину покушала да наметне обавезу оштећеном да пружи доказе да није пребацио износ таксе на своје купце.[44] Суд правде је осудио овакав поступак сматрајући да значајно отежава или пак потпуно спречава оштећеног да изврши повраћај таксе, те да државе чланице не могу да условљавају повраћај таксе наплаћене у супротности са комунитарним правом подношењем доказа да ова није надокнађена на рачун купаца.[45]

IV) ЗАБРАНА ДОНОШЕЊА ПОРЕСКИХ МЕРА ЗАШТИТНЕ И ДИСКРИМИНАЦИОНЕ ПРИРОДЕ

Члан 110. Уговора о функционисању Европске уније одређује да је забрањено „државама чланицама да непосредно или посредно подвргну производе из других држава чланица унутрашњим порезима било какаве природе, већим од оних који непосредно или посредно погађају сличне националне производе. Осим тога, ниједна држава чланица не сме да оптерети производе из других држава чланица унутрашњим порезима такве природе да њима посредно штити друге производње“. Према мишљењу Суда правде, члан Уговора о оснивању о коме је реч употпуњује одредбе Уговора о забрани царина и такси истог дејства, а циљ му је да обезбеди слободан проток робе између држава чланица, одстрани све облике протекционизма који би произашли из примене унутрашњих дискриминаторских пореза према производима пореклом из других држава чланица, и осигура пуну неутралност унутрашњег опорезивања на плану конкуренције између увозних и домаћих производа.[46] Чињеница је да су државе чланице Уније задржале суверене надлежности у погледу утврђивања свог пореског законодавства, али су дужне да националне и

[43] CJCE, 27.2.1980, Hans Just I/S/Ministere danois des impots et accises, aff. 68/79, Rec, p. 501.

[44] A. Decocq, G. Decocq, op. cit., p. 387.

[45] CJCE, 25.2.1988, Le fils de Jules Bianco et autres/Directeur generale des douanes, aff. jointes 331, 376, et 378-85, Rec, p. 1099.

[46] CJCE, 27.2.1980, Commission/France, aff. 168/78.

производе из других држава чланица третирају на исти начин као и домаће, без дискриминације. За разлику од таксе истог дејства као и царина, мера унутрашњег опорезивања није проузрокована преласком границе, већ је наплаћена услед других разлога, те стога и не потпада под режим члана 30. већ члана 110. Уговора о функционисању Европске уније.[47] Поменута мера може, на пример, да се састоји у увођењу намета који више опорезују возила са јачим мотором. Посебна такса француске државе која је опорезовала пет пута више возила преко 16 CV приликом прве регистрације а управо у то време ова возила нису производили француски произвођачи, јесте незаконита мера унутрашњег опорезивања и потпада под удар члана 90. Уговора о ЕЗ.[48] Мера унутрашњег опорезивања која је забрањена треба да дискриминише *сличне* производе из других држава чланица.[49] Под сличним производима мисли се на оне који по схватању потрошача имају аналогне особине и одговарају истим потребама.[50] На пример, Суд правде је сматрао да су пића која се производе дестилацијом житарица с једне и ракије добијене на бази воћа или вина са друге стране слични производи, тј. да не оправдавају различито опорезивање.[51] Поред тога, унутрашња мера треба да буде прерушено ограничење у трговини, тј. да има протекционистичку намену. Иако јефтино вино и пиво нису слични производи, Суд правде ипак закључује да су довољно блиски за примену члана 110. Уговора о функционисању Европске уније, јер британски национални порез који погађа вино као претежно увозни производ 50 одсто више него пиво, има дејство да повећа трговину овим другим. Суд у овом случају узима у обзир објективни конкурентски однос који постоји између претходно поменутих производа.[52] Слабост оваквог приступа је у навођењу суда Уније да процењују блискост производа у функцији њиховог конкурентског односа.[53] Чим постоји непосредан, посредан или потенцијални конкурентски однос, сматра се да су производи довољно блиски за примену члана 110 Уговора о функционисању Европске уније.

---

47 N. Ligneul, O. Tambou, op. cit., p. 27.

48 CJCE, 29.4.2004, Weigel, aff. C-387/01.

49 С. Зечевић, *Пословно право Европске уније I*, op. cit., стр. 44.

50 A. Decocq, G. Decocq, op. cit., p. 376; CJCE, 7.2.1976, Rewe, aff. 45/75, Rec. 181.

51 CJCE, 27.2.1980, Commission/France, aff. 168/78, Rec. 347.

52 CJCE, 12.7.1983, Commission/Royaume – Uni, aff. 170/78, Rec. 226; CJCE, 19.7.1987, Commission/Belgique, aff. 356/85.

53 N. Ligneul, O. Tambou, op. cit., p. 28.

V) ЗАБРАНА УВОЂЕЊА КОЛИЧИНСКИХ ОГРАНИЧЕЊА И МЕРЕ ИСТОГ ДЕЈСТВА

Одређивање појма количинског ограничења

Чланом 34. Уговора забрањују се сва увозна, а чланом 35. Уговора о функционисању Европске уније и извозна количинска ограничења и мере истог дејства између држава чланица Уније.[54] Државама чланицама дозвољено је да ограниче слободан увоз, извоз или транзит робе из других чланица Уније само у случајевима предвиђеним чланом 36. Уговора о функционисању Европске уније о чему је већ било речи у претходном излагању (разлози везани за јавни морал, ред и безбедност, заштиту здравља и живота људи и животиња, заштиту биља, националног блага уметничке, историјске или археолошке вредности и заштиту интелектуалне или трговачке својине).

Државне мере[55]

Количинска ограничења резултат су непосредних или посредних државних мера којима се потпуно или делимично искључује увоз или извоз једног или више производа.[56] Под појам државе потпадају и професионалне организације које располажу јавном влашћу, као и други организми под њеном контролом.[57] Држава не мора увек да донесе меру која производи количинско ограничење, довољно је да ова произилази из управне праксе или ћутања администрације.

Забрана увоза или извоза

Поменути услов за постојање количинског ограничења је у пресудама Суда правде растегљиво тумачен. Количинско ограничење може, на пример, да буде садржано у забрани претовара рибе у искључивој економској зони државе чланице или њеног истовара у националним лукама,[58] у одбијању државе да изда извозне дозволе предузећу због

[54] J-L Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne – textes consolides integral des traites, explications et commentaires*, op. cit.

[55] N. Ligneul, O. Tambou, op. cit., p. 31 i 32.

[56] J. Shapira, G. Le Tallec, J.-B. Blaise, *Droit europeen des affaires,* op. cit., p. 185.

[57] N. Ligneul, O. Tambou, op. cit., p. 31.

[58] CJCE, 2.12.1992, Commission/Irlande, aff. C-280/89.

наводног непоштовања комунитарне норме о хармонизацији,[59] у њеном толерисању протеста националних произвођача који спречавају улазак и комерцијализацију робе из других држава чланица.[60]

Одређивање појма мере истог дејства као и количинско ограничење

Количинска ограничења којима се право на увоз или извоз робе условљава добијањем дозволе од стране надлежног органа државе чланице а на основу претходно утврђеног робног контингента, практично су нестала унутар Европске економске заједнице још крајем прелазног периода 60-их година прошлог века.[61] Већи проблем су представљале мере које имају исто дејство као и количинско ограничење забрањене члановима 34. и 35. Уговора о функционисању Европске уније, односно дискриминациона регулатива држава чланица која је примера ради могла да се односи на паковање, чување, етикетирање, садржај или назив производа. Суд правде је одредио да свако трговинско уређивања држава чланица, које је у стању да непосредно или посредно, у датом тренутку или потенцијално, спута трговину унутар некадашње Заједнице, може да се сматра мером истог дејства као и количинско ограничење.[62]

Државне мере којима се дискриминишу производи због њиховог порекла

Према ставу Суда правде који је изложио у пресуди у случају *Dassonville*,[63] да би се јавила мера истог дејства као и количинско ограничење неопходно је да постоји уређивање од стране државе чланице које угрожава трговинску размену. Под државним уређивањем мисли се на писмене одредбе (законске, подзаконске или управне), или на праксу попут понашања државне управе која се приписује националном органу без обзира на његово место у државној хијерархији.

Такође, Суд захтева да претходно поменута одредба или пракса државе угрожава привредну размену између држава чланица, при чему није нужно да

[59] CJCE, 23.5.1966, The Queen/Ministy of agriculture, fisheries and food, aff. C-5/94.

[60] N. Ligneul, O. Tambou, op. cit., p. 31.

[61] Ch. Gavalda, G. Parleani, op. cit., p. 76; A. Decocq, G. Decocq, op. cit., p. 394.

[62] CJCE, 11.7.1974, Procureur du roi des Belges/Dassonville, aff. 8/74, Rec. 837.

[63] J. Shapira, G. Le Tallec, J.-B. Blaise, *Droit europeen des affaires,* op. cit., p. 186.

се размена у потпуности спречи, већ је довољно да се отежа или учини скупљом. У том смислу јављају се бројни примери прописа држава чланица којима се дискриминише трговина производима пореклом из других чланица Уније.[64] С тим у вези сматра се довољним да се државном уредбом тражи од паралелног увозника да приложи уверење о аутентичности производа, који овај теже може да прибави од овлашћеног увозника.[65] Такође, Суд правде је оценио као меру истог дејства, као и количинско ограничење, регулативу[66] којом се захтева санитарна контрола производа на граници, тражи атест да је увезена роба произведена у предузећу које је овлашћено од стране државе увозника, којом се намећу посебни услови продаје за увезену робу, забрањује коришћења увезене робе у одређеним условима, намеће цена робе на националном тржишту и слично.

Мере које погађају домаће и стране производе, али спречавају увоз робе из друге државе чланице

Поједини прописи држава чланица могу да представљају мере истог дејства као и количинско ограничења иако се примењују без дискриминације на домаће и увозне производе. Реч је о прописима које је донела држава или од ње овлашћено корпоративно тело а чији је циљ заштита карактеристика или квалитета производа.[67] У вези са овим проблемом као релевантна одлука из правне праксе узима се пресуда Суда правде у случају „ликера од црне рибизле из Дижона".[68] Наиме, у поменутом спору увоз робе из Француске није забранио немачки царински већ „технички" орган, тј. државни орган задужен за монопол над алкохолним пићима. Овај орган је немачком увознику ликера из Дижона одбио да изда одобрење за продају овог пића на њиховом тржишту. Разлог је био у томе што је француски ликер садржао 15 до 20 одсто алкохола, а по немачким прописима било је потребно да има најмање 25 процената. Немачка је прописала виши проценат алкохола, јер већи садржај алкохола прати виша цена производа, чиме се њени грађани одвраћају од конзумирања алкохолних пића. Предузеће увозник је, пак, сматрало да се заправо ради о мери истог дејства као и количинско ограничење кажњивом у складу са некадашњим чланом 28. Уговора о Европској заједници, и у том

64 Ch. Gavalda, G. Parleani, op. cit., p. 73; A. Decocq, G. Decocq, op. cit., p. 391.

65 CJCE, 16.5.1979, Commission/Belgique, aff. 2/78, Rec. 761.

66 J. Shapira, G. Le Tallec, J.-B. Blaise, *Droit europeen des affaires,* op. cit., p. 187.

67 A. Decocq, G. Decocq, op. cit., p. 402.

68 CJCE, 20.2.1979, Rewezentral/Bundesmonopolverwaltung, aff. 120/78, Rec. 649.

смислу се обратило немачком суду који је пак затражио од Суда правде да процени усклађеност немачког прописа у области алкохолних пића са правом ондашње Заједнице.[69] У своју одбрану немачке федералне власти су изнеле два аргумента. Као прво, Немачка је тврдила да није реч о комерцијалној већ о техничкој препреци за слободно кретање робе насталој због разлике у националним законодавствима. Ова разлика требало би да буде превазиђена усаглашавањем законодавстава држава чланица на нивоу Заједнице, те у овом случају норма о забрани мера истог дејства као и количинско ограничења није применљива. У прилог немачкој тези иде чињеница да Унија није унитарна држава, те њене чланице имају суверено право да на својој територији уређују производњу и трговину појединим робом уколико с тим у вези не постоји регулатива Уније. Поред тога, немачке власти су подвукле да се њихов пропис примењује без дискриминације на све трговце алкохолним пићима било да су они домаћи или страни. Међутим, несумњиво је да у конкретном случају разлика у националним законодавствима спречава улазак и комерцијализацију робе из једне државе чланице у другој, чиме се крши примена начела о слободном протоку робе а то је један од суштинских циљева Уговора о оснивању. У решавању правне недоумице о којој је реч, Суд правде скреће пажњу на следеће.[70] Према схватању Суда међу државама чланицама Заједнице требало би да важи начело „међусобног признавања", што значи да сваки производ који је законито произведен и пуштен у продају у једној од држава чланица треба да има приступ тржишту других држава чланица. Суд сматра да ограничење у кретању робе између држава чланица настало због разлика у производним и трговинским законодавствима може да буде оправдано једино ако је непоходно да би се задовољили „нужни захеви" од општег интереса попут ефикасне пореске контроле, заштите јавног здравља, лојалности у трговинским пословима и одбране права потрошача. Поред тога, услови које држава чланица поставља требало би једнако да важе за националне и увозне производе без било каквих облика дискриминације. Суд правде закључује да одредбе немачког законодавства о минималном проценту алкохола немају циљ да штите општи интерес и нису такве природе да им треба дати предност над применом начела слободног кретања робе који представља једно од суштинских правила Заједнице.

Бројни су примери у којима Суд правде осуђује „производне норме" држава чланица примењиве на домаће и увозне производе којима се заправо спречава увоз робе из других држава чланица. На пример, Суд

[69] Данас важећи члан 34. Уговора о функционисању Европске уније.

[70] Ph. Icard, op. cit., p. 170 и даље.

правде анализира италијански пропис који предвиђа да само „тврдо“ брашно може да се користи за производњу сувих дуготрајних тестенина, а да искључиво „меко“ брашно служи за припрему свежих тестенина за тренутно конзумирање. Италијанска држава је бранила ову меру жељом да очува квалитет тестенина као традиционалног националног јела и намером да заштити потрошаче који придају значај квалитетној тестенини справљеној од тврдог теста. Спор је настао када је италијанска држава оштетила немачког произвођача сувих дуготрајних тестенина произведених од меког и мешавине меког и тврдог брашна, јер је његовом италијанском продавцу изрекла новчане казне. Суд правде оцењује да италијански пропис представља меру истог дејства као и количинско ограничење, сматрајући да је за заштиту потрошача довољно да се на етикети тестенине наведе од којих је састојака прављена, као и да се на паковању квалитетне тестенине јасно назначи да је произведена искључиво на бази тврдог брашна.[71]

Еволуција правне праксе у погледу оцене мера истог дејства као и количинско ограничење

У пракси предузећа су се све чешће позивала на некадашњи члан 28. Уговора о Европској заједници, односно на данас важећи члан 34. Уговора о функционисању Европске уније, ако им национални прописи намећу одређена ограничења у трговини увезеним производом.[72] Суд правде је пресудом у случају *Keck i Mithouard* одлучио да прекине са овом праксом.[73] Наиме, радило се о двојици руководилаца хипермаркета у Стразбуру који су били кривично гоњени због кршења француског закона о забрани продаје са губитком, с обзиром на то да су у њиховом хипермаркету увозно пиво и кафа били продавани испод набавне цене. Оптужени су се бранили тезом да је француски закон супротан некадашњем члану 28. Уговора о Европској заједници,[74] тј. да представља меру истог дејства као и количинско ограничење, нагласивши да у другим државама чланицама Заједнице не постоји ова врста забране. Француски суд се обратио Суду правде ради прејудицијелног тумачења норме комунитарног права. У одговору

[71] CJCE, 14.7.1988, Drei Glocken Gmbh/U.S.L. Centro-Sud et Provincia autonoma di Bolzano, aff. 407/85, Rec. 4233.

[72] CH. Gavalda, G. Parleani, op. cit., p. 80.

[73] CJCE, 24.11.1993, Keck et Mithouard, aff. jointes 245 et 185/91, Rec. 1991, p. 6097.

[74] Данас важећи члан 34. Уговора о функционисању Европске уније.

француском суду Суд правде констатује да национални пропис о којем је реч, иако се не односи на размену робе између држава чланица, може да сузи обим продаје робе која долази из других држава чланица Заједнице јер спречава хипермаркет из Стразбура да користи један од начина промоције увозних производа. Међутим, Суд правде закључује супротно својој дотадашњој правној пракси[75] да националне мере које ограничавају или забрањују одређене „начине продаје" производа пореклом из других држава чланица не могу да препрече трговину међу државама чланицама, односно да нису мере које имају исто дејство као и количинска ограничења, под условом да се национални прописи о „начину продаје" тичу свих економских учесника на тржишту и да се примењују без дискриминације, како на домаће тако и на увезене производе. Промену става Суд правде објашњава израженом тенденцијом предузећа да се позивају на члан 34. Уговора о функционисању Европске уније у циљу оспоравања разних националних прописа чим им ови угрожавају слободу пословања, иако се поменутим начином не циља увозна роба нити исти имају за дејство да спрече увоз производа из других држава чланица. Нешто касније, са доношењем Уговора о Европској унији из Мастрихта, јавили су се и други разлози за овакав приступ везани за уважавање „начела субсидијарности", тј. заштите надлежности уређивања држава чланица.[76] Наиме, ако већ на нивоу Европске уније није предвиђено усклађивање националних прописа у одређеној области, онда разлике у националним законодавствима морају да се прихвате под условом да се национални прописи примењују без дискриминације на све производе.

Из пресуде Суда правде у случају *Keck* произилази да међу националним прописима треба разликовати оне „техничке" који се односе на сам производ тј. на његов назив, тежину, састав, презентацију, етикету и чување, од оних који се односе на начин продаје.[77] Ови први су потенцијално опаснији јер могу да спрече трговину увозним производом у одређеној држави чланици и поред тога што се законито продаје у другим државама чланицама Европске уније. Прописи о начину продаје се пак не сматрају потенцијално опасним по слободан проток робе у Унији, под условом да се примењују без разлике како на домаће тако и на увозне производе.

[75] Ph. Icard, op. cit., p. 179; CH. Gavalda, G. Parleani, op. cit., p. 82.

[76] Ph. Icard, op. cit., p. 183; CH. Gavalda, G. Parleani, op. cit., p. 92.

[77] CH. Gavalda, G. Parleani, ibidem, p. 82; Ph. Icard, op. cit., p. 179.

Одсуство деловања државе које представља меру истог дејства као и количинско ограничење

Одсуство деловања државе чланице из кога проистиче препрека за слободно кретање робе може да буде оцењено као мера истог дејства као и количинско ограничење. На пример, Комисија је пријавила Суду правде Француску због пасивног односа њених органа реда према француским пољопривредницима који су насилно ометали улазак прозвода из других држава чланица Заједнице.[78] Суд правде је утврдио да је у претходних 10 година а посебно 1993, 1994. и 1995. године у Француској долазило до пресретања камиона и уништавања пољопривредних производа из Шпаније и Велике Британије. Суд налази да иако су протести француских пољопривредника били унапред најављени, француске снаге реда нису биле присутне и нису интервенисале да спрече изгреднике. Суд правде даље констатује да ни француско тужилаштво није покренуло поступак против изгредника иако су протесте снимале телевизијске камере. Учесници у протестима деловали су откривеног лица, а велики део њих био је познат органима реда. И поред бројних примера вандализма француски органи нису били у стању да доставе доказе да су поднели иједну прекршајну или кривичну пријаву. Суд правде у овом случају закључује да члан 34 Уговора о функционисању Европске уније не санкционише само државне мере које проузрокују ограничења у трговини међу државама чланицама, већ исти може да се примени и онда када се органи државе чланице уздржавају да предузму одговарајуће мере да би спречили препреке у слободном кретању робе настале деловањем које нема државно порекло. Дакле, према мишљењу Суда правде, члан 34. Уговора о функционисању Европске уније не забрањује само државама чланицама да усвајају акте или понашања која могу да буду препрека трговинској размени, већ им заједно са чланом 4 став 3 Уговора о Европској унији налаже да предузму све неопходне и одговарајуће мере да би обезбедиле поштовање ове суштинске слободе на њиховој територији. Пресуда је смела, с обзиром на то да Суд правде себи даје надлежност да суди државама чланицама у погледу њиховог суверено права да обезбеде очување јавног реда и мира на својој територији. Иначе, ова област није у пољу примене Уговора о оснивању већ је у искључивој надлежности држава чланица. Свестан овог проблема Суд правде у пресуди о којој је реч закључује да су државе чланице једино надлежне за очување јавног реда и унутрашње безбедности, те стога саме одлучују којим ће мерама да уклоне

[78] CJCE, 9.12.1997, aff. C 266/95, Rec. I, 6990.

препреке за увоз робе. У вези са проблематиком о којој је реч 27. децембра 1998. године усвојена је уредба о „озбиљним поремећајима слободног протока робе“ која се примењује у случају активности и акција приватних лица која држава чланица не санкционише.[79] Уредбом о којој је реч наглашава се да су државе чланице једино и искључиво надлежне да се старају о унутрашњој безбедности, али и да не смеју да дозволе несигурност и немире који озбиљно ремете комунитарну размену. Овде се мисли на поремећаје који производе закашњења или принудно физичко спречавање или приморавају на заобилажења приликом увоза, транзита или извоза робе. Предметна уредба, међутим, предвиђа и оправдања за државе чланице које нису реаговале на поремаћаје у кретању робе. Наиме, државе чланице не могу да делују ако би тиме угрозиле фундаметална права која су зајамчена у Унији, попут примера ради права на штрајк. С тим у вези, у пресуди из 2003. године[80] Суд правде је на упућено прејудицијелно питање аустријског суда оценио да надлежни органи Аустрије јесу произвели меру истог дејства као и количинско ограничење тиме што нису забранили протест којим је блокиран ауто-пут код Бренера преко тридесет сати од стране грађана заговорника „заштите животног простора у области Алпа“. У конкретном случају један аустријски превозник је, позивајући се на комунитарно право, тражио пред националним судом да му држава исплати одштету због блокаде камиона са робом током и после протеста, јер је био крај недеље када је овај део пута иначе легално затворен. Међутим, у даљем резоновању Суд правде сматра да је неактивност аустријских државних органа оправдана с обзиром да су поштовали суштинско право на слободу изражавања и окупљања зајемчено Европском конвенцијом о људским правима из 1950 године. У прејудицијелној пресуди Суд правде разјашњава аустријском суду да фундаментална права имају већу правну вредност од одредби Уговора о оснивању која забрањују мере истог дејства као и количинско ограничење. Уредба Савета из 1998. године предвиђа да уколико се појави или постоји опасност да се препрека за проток робе појави, држава чланица је дужна да о томе обавести Комисију која прослеђује информацију другим државама чланицама. Држава чланица је дужна да предузме одговарајуће мере пропорционалне ометању кретања робе. Уколико је већ дошло до ометања слободног кретања робе, Комисија је овлашћена да упути „опомену“ држави чланици на чијој територији се оно

[79] Уредба Савета, бр. 2679/98.

[80] CJCE, 12.06.2003, Schmidberger, aff. C-112/00, Rec. I-5639.

и догодило и да одреди рок за сређивање стања у области јавног реда.[81] Ова опомена касније може да послужи као доказ у оквиру тужбе због неиспуњења обавеза предвиђених комунитарним правом коју би пред Судом правде водила Комисија против државе чланице. Опомену о којој је реч појединци – жртве ремећења јавног реда такође могу да користе пред националним судом у спору против државе чланице.

VI) ОПРАВДАНИ РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ КОЛИЧИНСКИХ ОГРАНИЧЕЊА ИЛИ МЕРА ИСТОГ ДЕЈСТВА

Слобода кретања робе је суштинско начело које је на снази у Европској унији, међутим у изузетним околностима државе чланице могу да га пренебрегну, тј. да спрече или ограниче слободан проток робе. Реч је о случајевима предвиђеним у члану 36. Уговора о функционисању Европске уније као и о разлозима везаним за заштиту јавног интереса.[82]

Оправдани разлози садржани у члану 36. Уговора о функционисању Европске уније

У члану 36. Уговора о функционисању Европске уније стоји да одредбе из чланова 34. и 35. (забрана количинских ограничења и мера истог дејства) не могу да буду препрека за забрану или ограничење увоза, извоза или транзита који су оправдани ради заштите јавног морала, реда или безбедности, заштите задравља и живота људи и животиња, очувања биљног света, заштите националног блага уметничке, историјске или археолошке вредности, или пак заштите индустријске или трговачке својине. Предузете мере међутим, не смеју да буду својевољна дискриминација нити прикривена ограничења у трговини међу државама чланицама. Ограничења везана за овај члан која се најчешће јављају у пракси су она санитарне природе.[83] Примера ради, реч је о холандским прописима о броју непатогених микроорганизама изнад којег пастеризовани млечни производ представља опасност по здравље.[84] Мере које се односе на заштиту животињског и биљног света су ређе у пракси.

[81] CH. Gavalda, G. Parleani, op. cit., p. 109.

[82] Ch. Gavalda, G. Parleani, ibidem, p. 86 ; A. Decocq, G. Decocq, op. cit., p. 417.

[83] A. Decocq, G. Decocq, ibidem, p. 418 и даље.

[84] CJCE, 06.06.1984, Melkunie, aff. 97/83, Rec. 2367.

Кад је реч о ограничењима у трговини везаним за заштиту јавног морала исте могу да се јаве у виду забране увоза материјала порнографског садржаја. Као пример заштите јавног реда узима се пропис Велике Британије о забрани извоза неважећих новчаница и кованица, које према британском законодавству морају да буду уништене.[85] Разлози старања о безбедности могу да наведу државе чланице да наметну обавезу добијања посебне дозволе за транзит одређених стратешких материјала.

Оправдани разлози везани за заштиту јавног интереса

У пресуди „Ликер од црне рибизле из Дижона" Суд правде изнео је тезу да би држава својим мерама могла законито да ограничи слободан проток робе под условом је руковођења разлозима заштите јавног интереса. С тим у вези поставља се питање који разлози од јавног интереса могу да оправдају доношење мера истог дејства као и количинско ограничење. Наиме, неки од њих су већ предвиђени чланом 36. Уговора о функционисању Европске уније, што значи да је Суд правде имао у виду додатне разлоге. Чудно је, међутим, да је Суд правде у предметној пресуди поновио поједине разлоге предвиђене чланом 36. Уговора о функционисању Европске уније попут заштите здравља или потребе за ефикасношћу пореског надзора. Овај последњи наиме може да се подведе под очување јавног реда.[86] Суд ипак наводи и неке друге разлоге који нису предвиђени уговорима о оснивању. Реч је на пример о намери државе да заштити потрошаче, односно да спречи да ови буду доведени у заблуду у погледу назива, састава или квалитета производа.[87] Суд даље наводи као оправдан разлог за доношење мере истог дејства као и количинско ограничење очување лојалности у трговинским пословима, што подразумева борбу против нелојалне конкуренције. У том смислу у случају „Ликер од црне рибизле" немачка држава је изашла са аргументом да је уредила трговину алкохолним пићима управо да би заштитила потрошаче и спречила нелојалну конкуренцију јефтиним пићима са малим садржајем алкохола. Држава може да ограничи слободан проток робе из других држава чланица поштујући Европску конвенцију о људским правима, као и Повељу о суштинским правима важећим у Европској унији.[88] Ова

[85] CJCE, 23.11.1978, Regina/Thompson, aff. 7/78, Rec. 2247.

[86] A. Decocq, G. Decocq, op. cit., p. 431.

[87] Ch. Gavalda, G. Parleani, op. cit., p. 87; A. Decocq, G. Decocq, op. cit., p. 432.

[88] A. Decocq, G. Decocq, ibidem, p. 433.

последња је додата у виду анекса уговорима о оснивању, те је самим тим постала њихов саставни део. Тако је аустријска држава толерисала блокаду ауто-пута код Бренера поштујући право на слободу изражавања и окупљања. У овом контексту могу да се јаве и други разлози, попут „приступа књизи као производу културе“.[89] Из изнетог не би требало изводити закључак да је државама чланицама у начелу дозвољено да донесу мере истог дејства као и количинска ограничења којима ће ограничити слободан проток робе кад год оне то хоће. У том смислу требало би узети у обзир и члан 4. Уговора о Европској унији који обавезује њене чланице на лојалну сарадњу. Државна мера може да се сматра оправданом само ако област о којој је реч није правно регулисана и усклађена на нивоу Европске уније, ако се тежи заштити јавног интереса, ако није реч о дискриминацији робе из увоза, ако је мера објективно неопходна и пропорционална циљу који треба да се досегне и ако се узимају у обзир захтеви прописани у држави чланици порекла робе.[90] Тако на пример да би се заштитили потрошачи у вези са квалитетом производа, непотребно је да се државном мером забрањује увоз уколико је довољно да на етикети буду дате информације о садржају производа.

Оправдани разлози везани за заштиту интелектулане својине

Право на интелектуалну својину

Уређивање права на интелектуалну својину је и после потписивања и ступања на снагу Уговора о оснивању Европске економске заједнице остало у надлежности држава чланица. Носилац права интелектуалне својине је дакле у држави чланици где је регистровао патент или заштитни знак, најчешће располагао монополом њеног коришћења као и правом да покрене тужбу због кривотворења против других предузећа која би покушала да продају робу произведену на основу тог патента или са тим заштитним знаком.[91] Овакав монополистички положај производње и комерцијализације производа у оквиру државе чланице сукобљавао се са начелом слободног протока робе и слободном конкуренцијом у оквиру

[89] CJCE, 30.04.2009, Fachverband der Buch und Medien Wirtsschaft, aff. C-53/07.

[90] Ch. Gavalda, G. Parleani, op. cit., p. 91.

[91] Ch. Gavalda, G. Parleani, *Droit communautaire des affaires,* Litec, Paris, 1988, p. 526.

[92] J. Shapira, G. Le Tallec, J.-B. Blaise, *Droit europeen des affaires*, op. cit., p. 420; B. Goldman, A. Lyon-Caen, L. Vogel, *Droit commercial europeen,* op. cit., p. 504.

Заједничког тржишта.[92] На пример, власник одређеног патента из Француске могао је да прода право коришћења истог другим предузећима како у тој, тако и у другим државама чланицама. Право својине на поменути патент регистрован у Француској давало му је могућност да забрани увоз производа у Француску који су произведени у другим државама чланицама од стране произвођача којима је претходно одобрио право коришћења његовог патента. Шта више, исти патент може да се региструје у више држава чланица, што његовом изумитељу даје право да забрањује увоз производа на свакој од ових територија. Изумитељ може да производи производ и у оној држави чланици у којој су трошкови најнижи односно у којој је најјефтиније, а затим да га комерцијализује у другим државама чланицама по различитим ценама при томе забрањујући паралелне увозе на основу регистрованог патента у свакој од њих. Из претходно изнетог уочавамо да се изложеним понашањима угрожава слободно кретање робе у оквиру унутрашњег европског тржишта. У овом контексту морамо да имамо у виду да је Уговором о функционисању Европске уније у члану 36. одређено да забрана количинских ограничења и мера истог дејства на увоз и извоз робе између држава чланица, није препрека за забрану или ограничење увоза, извоза или транзита робе ако се ова правда разлозима заштите индустријске или трговинске својине. Дакле, државе чланице могу оправдано да ограниче проток робе између држава чланица, уколико поштују и штите права предузећа на интелектуалну својину регистровану код националног органа онако како је то уређено националним правом. Из претходног би могли да закључимо да је творцима Уговора заштита интелектуалне својине важнија од слободног протока робе, тј. да национална права интелектуалне својине држава чланица у овој области доминирају над комунитарним нормама о слободном протоку робе, па и о слободној конкуренцији. Међутим, овај утисак се мења спознајом другог дела члана 36. Уговора о функционисању Европске уније који прописује да претходно поменуте забране и ограничења настале као последица заштите интелектуалне својине не смеју да чине „средство за самовољну дискриминацију, нити да представљају маскирано ограничење у трговини између држава чланица“. Национално право је дакле применљиво под условом да заштита интелектуалне својине не служи као средство за дискриминацију робе из других држава чланица или да не представља закамуфлирано ограничење у трговини међу државама чланицама. У даљем резоновању можемо да закључимо да ако до ових нежељених појава дође у пракси, онда долази и

до примене комунитарних норми о слободном протоку робе као и о слободној конкуренцији, односно до надлежности судских органа Уније.

Дејство начела слободног кретања робе у оквиру Европске уније на права интелектуалне својине

Имајући у виду да је право интелектуалне својине регулисано националним нормама држава чланица, национални органи су једино надлежни да процене оправданост додељивања, али и да регулишу услове и начин заштите права на интелектуалну својину.[93] С обзиром на разноликост решења предвиђених националним правима држава чланица, Европска унија је приступила усклађивању националних законодавстава.[94] Тако је у области заштите права на марку усвојена европска директива којом су усаглашени разлози који моги да наведу надлежни орган државе чланице да одбије да региструје марку, права која регистрована марка пружа њеном власнику попут ексклузивности, значење дела кривотворења марке које може да се врши путем репродукције или имитације, као и регулисање губитка и исцрпљености овог права.[95] Други начин усклађивања који је коришћен јесте установљавање права на интелектуалну својину на нивоу Уније кроз јединствени поступак регистрације. Регистровано право на нивоу Уније пружа његовом власнику заштиту на њеној целој територији.[96] Тако је на основу Минхенске конвенције из 1973. године основана Европска канцеларија за патенте. Регистровано право на патент код Европске канцеларије важи у свим државама чланицама као да је реч о националном патенту регистрованом у тој држави чланици од стране националног органа. У даљем развоју је извршено умножавање европских права на интелектуалну својину њиховим регистровањем по јединственом поступку код Канцеларије за усклађивање унутрашњег тржишта у Аликантеу (интелктуална својина, марке, цртежи и модели).[97] Међутим, Суд правде је био свестан да коришћење права на интелектуалну својину које носиоцу права даје монопол у оквиру државе у којој је ово право регистровано може да ограничи слободан проток робе на унутрашњем тржишту, стога је био

[93] Ibidem, p. 518.

[94] Ch. Gavalda, G. Parleani, op. cit., p. 98.

[95] Директива бр. 89/104, JOCE L. 10, 11.02.1989.

[96] Минхенска конвенција о европском патенту од 5.10.1973. године.

[97] Ch. Gavalda, G. Parleani, op. cit., p. 98.

принуђен да ограничи поље примене националног права и да установи дејство права Уније које управо штити начело слободног кретања робе. Суд је у том смислу заузео став да члан 36. Уговора о функционисању Европске уније прихвата одступање од императива слободног кретања робе само у оној мери у којој је то неопходно ради очувања права која чине „специфични предмет" интелектуалне својине.[98] На примеру патената то изгледа овако. У случају „Центрафарм" предузеће *Sterling Drug* власник регистрованог патента у више држава чланица користило је свој патент за производњу антибиотика, дајући лиценцу за производњу филијалама у тим државама чланицама. Међутим, независни увозник из Холандије „Центрафарм" уочио је да је цена производа знатно нижа у Великој Британији него у Холандији, те је одлучио да у њу увезе и у њој препродаје производ. С тим у вези пред Судом правде поставило се питање да ли предузеће власник патента може да се успротиви увозу робе која је на основу његовог патента законито произведена и пуштена у промет у другој држави чланици од стране филијале која за то има лиценцу? Дакле, реч је о томе да је холандски увозник купио законито произведен и комерцијализован производ у Великој Британији. Одговор на ово питање је сложен јер претходно дотиче проблем „исцрпљености права".[99] Наиме, према већини националних законодавстава власник патента исцрпљује своје право својине по првом пуштању производа на тржиште, што значи да после тога више не може ни на који начин да ограничава коришћење или комерцијализацију производа. Ово правило важи у унутрашњем, али не и у међународном праву. Тако власник једног изума може да га региструје у држави А и Б, с тим што има право да се спречи да његов производ који је произведен и комерцијализован у држави А буде увезен и препродаван од стране независног предузећа увозника у државу Б. У овом контексту поставило се питање да ли начело „исцрпљености права" које иначе није признато у међународном праву важи када је реч о комунитарном праву? Суд правде је с тим у вези претходно утврдио да је „специфични предмет" индустријске својине која произилази из патента „да обезбеди њеном носиоцу, у циљу награђивања креативног напора изумитеља, искључиво право на коришћење изума ради производње и првог стављања у промет индустријског производа". Суд међутим сматра да не чини део „специфичног предмета" индустријске својине, право на спречавање увоза

98 CJCE, Centrafarm/Sterlinf Drug, 31.10.1974, aff. 15 /74, Rec. 1974, 1147.

99 J. Shapira, G. Le Tallec, J.-B. Blaise, *Droit europeen des affaires,* op. cit., p. 424; CH. Gavalda, G. Parleani, op. cit., p. 538, 539.

у једну државу чланицу производа законито пуштеног у промет на тржишту друге државе чланице, и то од стране самог власника (носиоца) патента или уз његову сагласност. Из изложеног уочавамо да Суд правде налаже примену начела „исцрпљености права“ у правном поретку Уније. Очигледно је такође да кроз превагу начела слободног протока робе над националним нормама које се односе на патент, Суд уноси посебна ограничења у садржај самог националног патентног права.[100]

Претходно изложено резоновање важи и у случају када се право интелектуалне својине односи на марку. Носилац права на марку не може да се противи увозу робе која је уз његову сагласност законито пуштена у промет у другој држави чланици. Дакле, и у овом случају се примењује начело „исцрпљености права“, као и превласти комунитарног начела слободног протока робе над националним нормама о заштити интелектуалне својине. Међутим, ситуација је другачија у случају да су два међусобно потпуно независна предузећа у различитим државама чланицама власници марки сличног назива. Тако је предузеће власник марке *Terranova* на територији Немачке желело да забрани увоз робе сличне његовој која је произведена и продавана у Великој Британији под називом *Terrapin*. Суд правде је сматрао да *Terranova* у складу са чланом 36. Уговора о функционисању Европске уније може да се противи увозу робе којом се тргује у другој држави чланици јер слични називи жига могу да доведу купце у забуну. Суд даље наглашава да, ако би начело слободног протока робе преовладало у овом случају, онда би право интелектуалне својине било угрожено у његовом „специфичном предмету“. Према Суду правде, „суштинска функција“ права на марку јесте да јемчи потрошачима истоветност порекла производа.

Забрана злоупотреба држава у погледу доношења ограничавајућих мера за слободан проток робе

Иако су државе чланице овлашћене чланом 36. Уговора о функционисању Европске уније да у одређеним околностима ограниче слободан проток робе, одредбе истог им забрањују да злоупотребе претходно поменуто овлашћење. Злоупотреба овлашћења би се састојала у самовољној дискриминацији или прерушеном ограничењу у трговини међу државама чланицама. Тако је примера ради Француска уредила законом о заштити јавног здравља

[100] J. Shapira, G. Le Tallec, *J.-B. Blaise, Droit europeen des affaires,* op. cit., p. 425.

[101] A. Decocq, G. Decocq, op. cit., p. 438.

рекламирање алкохолних пића.[101] Француски закон је у име заштите здравља становништва ограничио рекламирање појединих пића, не правећи на први поглед разлику између страних и националних производа. Суд правде је међутим утврдио да се ограничење у рекламирању заправо односи на увозна алкохолна пића добијена на основу прераде житарица (виски), док је рекламирање пића добијених од воћа попут вина, јабуковаче и сл. било слободно.[102] Француска влада је покушала да оправда ограничење у трговини о коме је реч тиме што се пића на бази житарица конзумирају као аперитив на празан стомак, па су тиме опаснија по здравље за разлику од алкохолних пића на бази воћа која су дигестиви. Суд правде је одбацио овај аргумент закључивши да су и једна и друга врста алкохолних пића штетна по здравље, као и да француско законодавство има за дејство да терет кампање против конзумирања алкохола пребаци на увозне производе. Према мишљењу Суда правде француско законодавство, иако је у начелу оправдано намером да се заштити здравље људи, ипак представља самовољну дискриминацију у трговини између држава чланица забрањену чланом 36. Уговора о функционисању Европске уније. У том смислу уговорима о оснивању предвиђене су правне норме које треба да обезбеде остваривање слободе кретања робе у пракси. Реч је о забрани за државе чланице Европске уније да уводе таксе приликом увоза или извоза робе које би имале исто дејство као и царине. Поред тога, државама чланицама је забрањено и да врше пореску дискриминацију, односно да имају веће намете на увозну робу из других држава чланица. Количинска ограничења као и државне мере које би имале исто дејство као и количинска ограничења забрањена су у трговини између држава чланица. Количинска ограничења се у праву Европске уније сматрају оправданим уколико их државе чланице предузимају ради заштите јавног морала, реда или безбедности, заштите здравља и живота људи и животиња, очувања биљног света, заштите националног блага уметничке, историјске или археолошке вредности, или пак заштите индустријске или трговачке својине.

VII) ЗАКЉУЧАК

Слобода кретања робе, као један од првих најважнијих циљева Уговора о Европској економској заједници,[103] претече данашње Европске уније, постигнута је постепеним спуштањем до укидања царина између држава чланица, забраном доношења такси које имају исто дејство као и царине,

[102] CJCE, 10.07.1980, Comm/France-Publicite des boissons alcooliques, aff. 152/78, Rec. 299.

[103] A. Decocq, *Droit communautaire des affaires,* Les cours du droit, Paris 1994/95, p. 170.

укидањем контигената и количинских ограничења и забраном мера које имају исто дејство, али и уклањањем и усаглашавањем техничких норми држава чланица (на пример, технички прописи о квалитету производа, прописи о етикетама на производима, норме о заштити потрошача) које могу да ометају улазак робе из других држава чланица.[104] Ослобађање кретања робе у оквиру некадашње Европске економске заједнице довело је до изузетно позитивних привредних резултата. Наиме, обим трговинске размене унутар Заједничког тржишта изражен у некадашњој европској обрачунској јединици „екију" је са 22 милијарде у 1958. години порастао на 460 милијарди у 1986. години.[105] Велика Британија која је Европској економској заједници приступила тек 1973. године је за само седам година чланства повећала пласман својих производа на Заједничком тржишту за 25 одсто. Овакви резултати били су могући не само због либерализације робне размене, већ и услед заједничке царинске тарифе која је успостављена у односу на треће државе, чиме је утврђена тарифна политика Заједнице према иностранству. Правни режим слободног кретања робе унутар Европске уније има циљ да након спајања више националних у једно европско унутрашње тржиште обезбеде његово јединство, отвореност и нормално функционисање. Наиме, уколико се не би обезбедила ефикасност у погледу слободне трговине робом унутар тржишта Европске уније дошло би до поновног преграђивања европског економског простора на националној основи и до поништавања резултата европских интеграционих процеса. У том смислу забрана такси које имају исто дејство као и царине, пореске дискриминације робе која долази из других држава чланица, или забрана државних мера које имају исто дејство као и количинско ограничење у трговини између држава чланица, представљају правно средство које обезбеђује економско јединство унутар Европске уније. Из претходне анализе може се извући закључак да се правне норме Европске уније о слободном кретању робе тумаче са пракичног, економски утилитаристичког а не формално-правног аспекта.[106] Овакав начин тумачења обезбеђује поштовање начела слободног протока робе унутар Европске уније у пракси.

[104] Ch. Gavalda, G. Parleani, op. cit., p. 108.

[105] J. Shapira, G. Le Tallec, J.-B. Blaise, *Droit europeen des affaires,* op. cit., 1994, p. 151.

[106] С. Зечевић, *Пословно право Европске уније I*, op. cit., стр. 24.

VIII) ИЗВОРИ

1. Boulouis, Jean, Chevallier, Roger-Michel, *Grands arrets de la Cour de justice des communanutes europeennes*, Tome 2, Dalloz, 3 edition, Paris, 1991.
2. Cartou, Louis, Clergerie, Jean-Louis, Gruber, Annie, Rambaud, Patrick, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006.
3. Decocq, Andre, Decocq, Georges, *Droit europeen des affaires*, L.G.D.J, 2 edition, Paris, 2010.
4. Decocq, Andre, *Droit communautaire des affaires*, Les cours du droit, Paris, 1994/95.
5. Ђуровић, Радомир, *Међународно привредно право*, Савремена администрација, Београд, 1997.
6. Gavalda, Christian, Parleani, Gilbert, *Droit des affaires de l' Union europeenne*, Litec, 6 edition, Paris, 2010.
7. Goldman, B., Lyon-Caen, A., Vogel, L., *Droit commercial europeen*, Precis Dalloz, 5 edition, Paris, 1994.
8. Icard, Philippe, *Droit materiel et politiques communautaires*, *droit public et sciences politiques*, Editions Eska, Paris, 1999.
9. *Les traites de Rome, Maastricht, Amsterdam et Nice*, Textes compares, La documentation francaise, Paris, 2002.
10. Ligneul, Nicolas, Tambou, Olivia, *Droit europeen du marche*, Ellipses, Paris, 2006.
11. Manin, Phillipe, *L' union europeenne*, Pedone, N. 6, Paris, 2005.
12. Sauron, Jean Luc, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008.
13. Shapira, Jean, Le Tallec, Georges, Blaise, Jean-Bernard, *Droit europeen des affaires*, PUF, 4 edition, Paris, 1994.
14. Зечевић, Слободан, *Пословно право Европске уније I*, Центар за Европску унију, Београд, 2008.
15. Зечевић, Слободан, *Пословно право Европске уније II*, Европски универзитет, Београд, 2012.

UDK: 339.9:061.1](497,11)
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 43–44, стр. 126–136
Изворни научни рад

Доц. др Васиљ ЖАРКОВИЋ
Мр Јелена ТЕШИЋ[1]

ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИЈУМИ ЧЛАНСТВА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

ABSTRACT

In economic terms, European Union represents integration with the highest achieved degree of integration. From the original six member states, it now includes 27 member countries. The enlargement process has been carried out in different time phases. Today, when the enlargement of the Union considers the Western Balkans, Iceland and eventually Turkey, enlargement policy remains one of the key segments of action of the EU institutions. For certain country, in order to become a full member of the EU, it is necessary to meet three key criteria – political, economic and institutional. These criteria are known as the Copenhagen Criteria. The subject of this paper is an analysis of the economic criteria of EU membership. First, we present the main documents which are governing the issue of compliance with the Copenhagen criteria, and documents which are regulating Serbia's path to EU membership. Then, we explain in detail how the European Union and the Commission as its executive body, assesses fulfillment of the economic criteria of membership. This means that the Commission bases its analysis on certain economic indicators that are listed in the paper. Based on the Commission's assessment, the paper determines the extent to which Serbia is fulfilling the economic criteria for membership in the period till 2012. This is the last year for which Progress Report for Serbia was made as a document in which fulfillment of Copenhagen Criteria is assessed. Significance of an analysis of meeting the economic criteria of membership is reflected in the fact that this analysis provides a realistic and independent assessment of the status and trends in the Serbian economy, which are not exactly optimistic.

Key words: Enlargement policy, Copenhagen Criteria, economic criteria, Enlargement Strategy, Serbia Progress Report.

[1] Економски факултет Универзитета у Бањој Луци. Електронска адреса аутора: vasilj.zarkovic@efbl.org.

I) СВРХА

Европска унија је од почетних 6 држава нарасла на 27 држава пуноправних чланица са преко 500 милиона становника. Политика проширења унутар институција Европске уније (енгл.: *enlargement policy*) представља инструмент путем којег је ово омогућено. Укључивање нових чланица био је још од самог почетка план „очева оснивача" који су били уверени да је придруживање нових чланица идеја вредна животног напора и рада. Данашња политика проширења осигурава добро праћен процес придруживања тако да проширење доноси обостране користи – и за Унију и за земље које јој приступају. Према наводима институција Европске уније, кандидати за чланство треба да покажу да ће бити у потпуности спремни да постану пуноправни чланови заједнице европских народа, а то је оно што тражи ширу друштвену подршку, као и политичко и техничко усклађивање са европским стандардима и нормама. Кроз процес проширења, од подношења захтева за чланство па до пријема у чланство, Европска унија процедуру прихватања врши корак-по-корак, и то као свеобухватну и трајну процедуру.[2] Процес након подношења захтева за чланство па до пријема у Европску унију назива се процес преговарања за чланство (енгл.: *accession negotiations*). Неопходно је нагласити да термин „преговарање" није баш тачан опис овог процеса. Наиме, оно о чему се преговара јесу начини и време како и када би земља подносилац требало да испуни све захтеве, а поред тога, земља подносилац пружа гаранције Европској унији о датуму и ефикасности сваке мере која ће омогућити испуњавање услова чланства. О правилима Европске уније која свака земља мора усвојити ако жели да постане њена чланица се не преговара. Та правила су обавезна. Ова правила позната као „аки" или укупна правна тековина Европске уније (фран.: *acquis communautaire*, француски превод: „оно што је договорено"), подељена су у 35 области (поглавља), а о сваком поглављу се „преговара" одвојено. Ових 35 поглавља укључују следеће: слободно кретање робе; слободно кретање радника; право успостављања и пружања услужних радњи; слобода кретања капитала; јавне набавке; закони о предузећима; закони о интелектуалној својини; политика конкуренције; финансијске услуге; информационо друштво и медији; рурални развој и пољопривреда; сигурност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика; рибарство; транспортна политика; енергетика; опорезивање;

[2] Веома детаљно објашњен процес апликације и „преговора" за чланство може се пронаћи у документу Европске комисије *Understanding Enlargement The European Union's enlargement policy.* Европска комисија, 2007, Интернет, http://ec.europa.eu/enlargement /pdf/publication/enl-understand_en.pdf.

економска и монетарна политика; статистика; социјална политика и запошљавање; индустријска политика и предузећа; преко-европске мреже; регионална политика и координација структурних инструмената; судство и основна права; правда, слобода и сигурност; наука и истраживање; образовање и култура; животна средина; здравље и сигурност потрошача; царинске уније; спољни односи; спољна сигурност и одбрамбена политика; финансијска контрола; финансијске и буџетске одредбе; институције и друга питања.[3] Европска комисија надгледа напредак земље кандидата у процесу примене легислативе Европске уније и испуњавања других обавеза. Преко својих редовних извештаја (енгл.: *regular reports*) и стратешких извештаја (енгл.: *strategy papers*), Комисија извештава Европски савет и Европски парламент о напретку земаља у испуњавању захтева за чланство. Последња Стратегија проширења сачињена је 2012. године од стране Европске комисије, а односи се на период 2012–2013. године. Земље на које се односи последња Стратегија проширења су земље Западног Балкана, Турска и Исланд. За земље Западног Балкана, процес стабилизације и придруживања, односно потписани уговори о стабилизацији и придруживању (енгл.: *Stabilisation and Association Agreement*) представљају основни оквир у којем се врше припреме за чланство. Уговор о Европској унији (енгл.: *The Treaty on the European Union*) у члану 49. наводи да свака европска земља може поднети захтев (апликацију) за чланство ако поштује демократске вредности Европске уније наведене у члану 2. и ако их промовише.[4] Први корак за неку земљу јесте испуњавање кључних критеријума придруживања (енгл.: *criteria for accession*). Ови критеријуми дефинисани су од стране Европског савета (енгл.: *The European Council*) у Копенхагену 1993. године, и због тога се називају „Критеријуми из Копенхагена" (енгл.: *Copenhagen Criteria*). За земље које желе да се придруже Унији постоје следеће три обавезе које би требало да испуне:

1. стабилне институције које гарантују демократију, владавину права, људске слободе и заштиту националних мањина (политички критеријум);
2. функционалну тржишну привреду и капацитет земље да се носи са конкуренцијом и тржишним силама на тржишту Европске уније (економски критеријум); и

[3] Званични сајт Европске комисије, Интернет, http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis/index_en.htm, 14/03/2013.

[4] Консолидована верзија Уговора о Европској унији (енгл: *Consolidated version of the Treaty on European Union*), Интернет, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:EN:PD, 10/03/2013.

3. могућност да се предузму и ефикасно примене обавезе чланства, укључујући привржености циљевима политичке, економске и монетарне уније (институционални критеријум).

Унија задржава право да одлучи када нека земља може да јој приступи, односно она мора да буде спремна да интегрише нове чланице.[5] Овај условно речено четврти критеријум, како наводе неки аутори, суштински значи да је један од пређутних услова чланства и то да улазак неке земље не сме да угрози финансијску стабилност, као ни да у било којој мери онемогући дубљу унутрашњу интеграцију Уније.[6] Дакле, други наведени захтев односи се на економски аспект критеријума за чланство у Европској унији. Овај захтев биће детаљније објашњен у следећим деловима рада. Део Копенхашких критеријума за чланство у Европској унији који се односи на захтеве економске природе не треба мешати са Критеријумима конвергенције (енгл.: *convergence criteria*), тј. Критеријумима из Мастрихта који се односе на испуњавање одређених захтева уколико нека већ постојећа чланица ЕУ жели да уведе евро као јединствену валуту. Критеријуми конвергенције који су установљени Уговором из Мастрихта прописују нумеричке вредности које нека чланица треба да оствари, а тичу се нивоа инфлације, каматних стопа, девизног курса, јавног дуга и дефицита јавних финансија.[7] У наставку рада пружићемо преглед основних докумената који регулишу питање проширења Европске уније, као и докумената којима је регулисан процес приступања Србије Европској унији. У раду се даље посебно анализирају економски критеријуми чланства и њихов значај за Србију, а анализа обухвата и садашњи напредак Србије у испуњавању економских критеријума на бази релевантних извештаја Европске комисије.

II) МЕРЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

1. Закључак Европског савета из Копенхагена од 21. до 22. јуна 1993. године (енгл.: *European Council in Copenhagen – 21–22 JUNE 1993 – Conclusions of the Presidency*), Европски савет, DOC/93/3. Интернет, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-93-3_en.htm?locale=en.

[5] Званични сајт Европске комисије, Интернет, http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_en.htm, 10/03/2013.

[6] M. Jovanovic, *The economics of European integration*, second edition, Edward Elgar Publishing, USA, Mashacusets, 2013, p. 903.

[7] Званични сајт Европске статистичке агенције Еуростат, Интернет, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Maastricht_criteria, 11/03/2013.

2. Обавештење Комисије ЕУ упућено Европском парламенту и Савету – Стратегија проширења и главни изазови (енгл.: *Communication from the Commission to the European Parliament and the Councile, Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013*), Европска комисија, Брисел, 10.10.2012, COM(2012) 600 final, Интернет, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf.
3. Извештај о напретку Србије за 2012. (енгл.: *Commision Staff Working Document, Serbia 2012 Progress Report*), Европска комисија, Брисел, 10.10.2012. SWD(2012) 333 final, Интернет, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_rapport_2012_en.pdf. Ово је пратећи документ претходно наведене Стратегије проширења.
4. Обавештење Комисије ЕУ упућено Европском парламенту и Савету – Мишљење Комисије о апликацији Србије за чланство у ЕУ (енгл.: *Communication from the Commission to the European Parliament and the Councile – Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union*), Европска комисија, Брисел, 12.10.2011. COM(2011) 668 final, Интернет, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/sr_rapport_2011_en.pdf.
5. Споразум о стабилизацији и придруживању између чланица Европских заједница и Србије (енгл.: *Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Serbia of the other part*), European Communities, CE/SE/en 1, Интернет, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/key_document/saa_en.pdf.
6. Консолидована верзија Уговора о Европској унији (енгл.: *Consolidated version of the Treaty on European Union – TEU*), *Official Journal of the European Union*, C 83/13, 30.03.2010, Интернет, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:en:PDF.
7. Уговор из Мастрихта – Протокол о критеријумима конвергенције (енгл.: *Traty on European Union – Protocol on the convergence criteria referred to in Article 109j of the Treaty establishing the European Community*), *Official Journal* C 191, 29 July 1992, Интернет, http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html.

III) САДРЖАЈ

Критеријуми чланства из Копенхагена су двострани. Они од земаља које стреме чланству у ЕУ траже следеће: прво, да се земља развије у функционалну тржишну привреду, и друго, да до дана пријема земља

стекне капацитет да се носи са конкуренцијом и тржишним силама унутар ЕУ. Генерални директорат за економска и финансијска питања унутар Европске комисије (енгл.: *the Directorate-General for Economic and Financial Affairs*) надгледа и процењује напредак земаља кандидата у погледу испуњености економских критеријума чланства.[8] Комисија надгледа сет под-критеријума за сваки од ова два дела економских критеријума чланства. Тако услов да земља постане функционална тржишна привреда подразумева следеће:

- постојање широког консензуса у погледу суштинских питања економске политике;
- макроекономску стабилност што подразумева стабилност цена, одрживе јавне финансије и спољне билансе;
- слободно деловање (енгл.: *a free interplay*) тржишних сила што подразумева либерализоване цене и трговину;
- слободан улазак и излазак са тржишта што подразумева питања оснивања и затварања предузећа; и
- адекватан правни систем што подразумева право приватне својине и извршивост и снагу закона и уговора, те довољно развијен финансијски сектор.

Услов да земља стекне капацитет да се носи са конкуренцијом и тржишним силама унутар ЕУ подразумева следеће:

- довољно људског и физичког капитала што подразумева образовање, истраживање и инфраструктуру;
- адекватну секторску структуру и структуру предузећа што подразумева питање реструктурирања предузећа, секторске промене, улогу малих и средњих предузећа;
- ограничен утицај државе на конкурентност што подразумева питања трговинске политике, политику конкуренције, државну помоћ, те подршку малим и средњим предузећима; и
- довољан обим трговинске и инвестиционе интеграције између земље и Уније.[9]

[8] Званични сајт Европске комисије, Интернет, http://ec.europa.eu/economy_finance/international/enlargement/criteria/index_en.htm, 13/03/2013.

[9] Ову листу критеријума сачинили смо на бази потпоглавља поменутог Извештаја о напретку за Србију, а детаљно објашњење може се пронаћи и на званичном сајту Комисије, Интернет, http://ec.europa.eu/economy_finance/international/enlargement/criteria/index_en.htm, 13/03/2013.

Прва процена испуњавања Копенхашких критеријума чланства обично се даје у Мишљењу Комисије о апликацији неке земље за чланство, што је учињено и у случају Србије у наведеном документу, мада је оцена у овом документу веома штура и мање-више описне природе. Даљње процене испуњавања Копенхашких критеријума чланства, па тако и оних економских, дају се годишње у извештају о напретку земље кандидата, а сачињава их Европска комисија.[10]

IV) ИЗВЕШТАЈ О НАПРЕТКУ СРБИЈЕ ЗА 2012. ГОДИНУ

Извештај о напретку процењује у ствари испуњавање три основна критеријума из Копенхагена: политичког, економског и институционалног, а ови критеријуми се анализирају појединачно, односно одвојено по поглављима у Извештају. Годишњи извештаји о напретку појединачних земаља кандидата и потенцијалних кандидата сачињавају се као пратећи документи основног документа, а то је стратегија проширења за релевантни период коју такође сачињава Комисија. Тако је и напредак Србије за 2012. годину оцењен у Извештају о напретку на бази Стратегије проширења 2012–2013. године. Испуњавање економског критеријума чланства процењује се тако што се он дезагрегира управо на поткритеријуме како је то претходно објашњено. Анализа напретка се тако у ствари заснива на анализи појединих економских индикатора и инструмената.[11] У наставку текста интерпретирано је поглавље Извештаја о напретку Србије које се односи на испуњавање економских критеријума чланства. У Извештају о напретку за 2012. годину Комисија је у погледу *суштинских питања економске политике* оценила да су економске реформе углавном заустављене због изборног периода. Оцена је да постоји шири консензус око фундамената тржишне привреде, али да тај консензус мора бити оснажен у смислу конкретнијег деловања свих актера како би се побољшале тржишне прилике и постигао привредни опоравак. У погледу *макроекономске стабилности*, Комисија закључује да се економски опоравак у 2012. години показао као недовољан и рањив, те да је привреда

[10] Осим земаља кандидата, сачињавање извештаја о напретку земаља проширено је и на земље потенцијалне кандидате од 2006. године.

[11] Напоменимо још и то да се процена испуњености институционалног критеријума, који подразумева могућност да се предузму и ефикасно примене обавезе чланства, у ствари своди на процену напретка у усклађивању правних прописа са правном тековином ЕУ (поменутог тзв. акија), и то путем појединачне анализе напретка у наведених 33–35 поглавља.

запала у нову фазу контракције економске активности. Смањење тражње у ЕУ која представља главног спољнотрговинског партнера за Србију утицало је на погоршање екстерних биланса Србије, те је дефицит текућег биланса достигао ниво од 9% бруто домаћег производа. Развој привредних кретања у Унији утицао је и на смањење дознака из иностранства које су након врхунца у 2009. години пале на 7% бруто домаћег производа. Комисија закључује да спољно прилагођавање остаје недовршено због растућег трговинског и дефицита текућег рачуна. У погледу екстерног финансирања, односно кретања капитала, оцена је да је ниво девизних резерви задржао потребан и довољан ниво, покривајући ниво седмомесечног увоза, те да не постоји ризик враћања спољног дуга у кратком року с обзиром на ниво девизних резерви и структуру спољног дуга у којем доминирају дугорочне обавезе. Везано за незапосленост и тржиште рада, истиче се неадекватност тржишта рада, те огромна незапосленост која представља основни економски изазов Србије. Оно нашта је Комисија озбиљно упозорила у свом Извештају тиче се монетарне политике и нарушавања независности Народне банке Србије, што је учињено амандманима на Закон о Народној банци. Нарушавање независности НБС у потпуности је у колизији са монетарном политиком којој се стреми у Унији, где је основни циљ што већа независност централних банака. Инфлација као економски индикатор, такође је једна од проблематичних ставки српске привреде, као и несигурност која произилази из осцилација, тј. слабљења динара. Оно нашта се такође упозорава јесте неопходна фискална консолидација, као и реформа јавног сектора у циљу одрживости јавних финансија. Дефицит буџета је у 2012. години процењен на 5% БДП у односу на 4,7% у 2011. години, док је законски утврђена граница постављена на 4,6%. У погледу деловања *тржишних сила*, оцена је да контрола цена остаје на значајно високом нивоу, а оцена је да је и утицај државе на привредна кретања такође висок. Процес приватизације у тешком привредном амбијенту је веома спор и чак делимично „уназађен“. Значајност и извршивост правних аката, уговора и одлука судова остала је на једнако ниском нивоу као и ранијих година. Као основни проблем друштва који утиче на привредна кретања истиче се корупција и нејасна и недовољна права и заштита приватне својине. Везано за банкарски сектор, оцена је да је овај сегмент добро капитализован и ликвидан, али да слаба привреда и слабљење динара могу да носе ризик погоршања квалитета дужничког портфолија банака. Утицај не-банкарског сегмента финансијског тржишта остаје занемарив. Други економски поткритеријум који се односи на *капацитет Србије да се носи са*

конкуренцијом и тржишним силама унутар ЕУ, генерално гледано оцењен је као ни приближно довољан. У том смислу, постојање инструмената функционалне тржишне привреде угрожено је од стране државног утицаја и правне несигурности. Много простора, према оцени Комисије, остаје да се уради и по питању реформе образовања и система неформалне едукације како би се боље одговорило на потребе тржишта рада. Ништа боља оцена не даје се ни у погледу инфраструктурних, односно материјалних капацитета. Улагања у физичку инфраструктуру су неопходна и то у великом обиму, а тај циљ је угрожен ограниченим капацитетима државе да предузме значајније инвестиције. Неефикасна улога државе, према мишљењу ЕК, огледа се у сектору јавних предузећа и њиховој монополистичкој позицији коју имају у привреди, а нарочито је негативно оцењена државна помоћ тим предузећима. У том смислу, држава константно нарушава развој конкуренције на тржишту.

V) ЗНАЧАЈ ПРОЦЕНЕ ЕКОНОМСКИХ КРИТЕРИЈУМА ЧЛАНСТВА ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Анализирајући Извештај о напретку Србије из 2012. године у делу економских критеријума чланства, можемо закључити да процене Европске комисије у погледу испуњености ових критеријума нису нимало оптимистичне. Комисија истиче бројне недостатке у примени мера економске политике, стања и кретања кључних економских варијабли, а најзначајније је то што ова негативна оцена пружа прилично реалну слику стања и кретања у српској привреди. У томе се и огледа прави значај процена које пружа Европска комисија. Наиме, циљ Србије ни у ком случају не сме да буде пуко испуњавање правила и критеријума на путу за чланство у Европској унији. Циљ сваке земље пре свега треба да буде бољи животни стандард њених грађана. Али, посматрано са економског аспекта, испуњавање ових критеријума корисно је за саму Србију и њене грађане. Постоје неки од Копенхашких економских критеријума о којима у економској теорији не постоји консензус, као што је улога државе у привредним кретањима, али већина других економских параметара које нека земља кандидат мора да испуни уколико стреми чланству у Унији, постављени су тако да у коначници створе тржишни амбијент из којег ће произаћи привредни раст и напредак, а то значи и бољи живот грађана Србије. Значајно је и то што су процене Европске комисије условно речено независне, односно, може се рећи да њихова анализа нема циљ да прикрије лоше резултате нити да пренагласи оне добре. Мишљења смо да користи

од процена економских варијабли од стране Европске комисије могу имати и сами носиоци власти у Србији, као и аналитичари приликом даљих пројекција привредних кретања. У том смислу, за Србију је свакако корисно да у оквиру институција Европске уније постоје овакви инструменти који као циљ имају припрему кандидата за чланство, као што су економски критеријуми и процена њихове испуњености. Да ли ће чланство у Унији у случају Србије зависити искључиво од испуњености Копенхашких критеријума чланства или ће и неки други, неформални критеријуми имати такође значајну улогу, остаје да се види. Довољно је напоменути случај Румуније и Бугарске, тренутно пуноправних чланица Уније, за које се може рећи да нису биле ни близу испуњености Копенхашких критеријума чланства, а нарочито оних економских, у време када су постале чланице ЕУ, па да схватимо колико значајни могу да буду неки други, неписани критеријуми. Бугарска и Румунија, као ни Србија и остале земље региона, вероватно ни сада нису близу испуњености економских критеријума чланства у ЕУ.

VI) ИЗВОРИ

1. European Commission, *Understanding Enlargement The European Union's enlargement policy,* Brussels, 2007, Интернет, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/publication/enl-understand_en.pdf.
2. Jovanovic, M., *The economics of European integration*, second edition, Edward Elgar Publishing, USA, Mashacusets, 2013.
3. Званични сајт Европске комисије, Интернет, http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_en.htm, 10/03/2013.
4. Званични сајт Европске комисије, Интернет, http://ec.europa.eu/economy_finance/international/enlargement/criteria/index_en.htm, 13/03/2013.
5. Званични сајт Европске комисије, Интернет, http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis/index_en.htm, 14/03/2013.
6. Званични сајт Европске статистичке агенције Еуростат, Интернет, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Maastricht_criteria, 11/03/2013.

Документи Европске уније

1. "Consolidated version of the Treaty on European Union – TEU", *Official Journal of the European Union*, C 83/13, 30.03.2010, Интернет, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:en:PDF.

2. Европска комисија, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Councile, Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013*, Брисел, 10.10.2012, COM (2012) 600 final, Интернет,http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf.
3. Европска комисија, *Commision Staff Working Document, Serbia 2012 Progress Report*, Брисел, 10.10.2012. SWD (2012) 333 final, Интернет, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_rapport_2012_en.pdf.
4. Европска комисија, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Councile – Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union*, Брисел, 12.10.2011, COM (2011) 668 final, Интернет, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/sr_rapport_2011_en.pdf.
5. Европски савет, *European Council in Copenhagen – 21–22 JUNE 1993 – Conclusions of the Presidency*, DOC/93/3, Интернет, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-93-3_en.htm?locale=en.
6. *Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Serbia of the other part*, European Communities, CE/SE/en 1, Интернет, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/key_document/saa_en.pdf.
7. "Treaty on European Union – Protocol on the convergence criteria referred to in Article 109j of the Treaty establishing the European Community", *Official Journal of the European Union*, C 191, 29 July 1992, Интернет, http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html.

UDK: 339.001.6:061.1](497.11)
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 43–44, стр. 137–152
Изворни научни рад

Др Горан НИКОЛИЋ[1]

СРЕДЊОРОЧНЕ ЕКОНОМСКЕ ПЕРСПЕКТИВЕ ЕУ (2013–2017): ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

ABSTRACT

Relative economic decline of the EU is a trend that lasts for more than a decade. The EU's share of global GDP has steadily fallen since 2000 (when it was one-third) and the IMF estimates that, after a quarter of 2012, will fall to one-fifth in 2017th. The major reason for this trend is the practical decade long stagnation of the industrial production, which has reduced its stake in the cumulative GPD of EU and in the world industry. The share of the EU in global trade over the last decade has been constantly decreasing (from about a fifth to less than one sixth of the world trade) and it is estimated that this trend will continue in the medium term. The EU's share in global FDI flows in the same period also shows a downward trend, and we have a similar medium term projections. When it comes to the development of new poles of global power, inter-polarity, an edited version of multipolarity with an emphasis on interdependence in the economic sense, is the best option for the EU. Eurozone crisis affect Serbia, among other things, through the financial sector, as banks with foreign ownership (predominantly from the EU), which hold three-quarters of banking assets, loans to the Serbian economy in an increasingly smaller scale. In addition, the inflow of FDI from the EU is strongly slowed down. The recession in the euro zone is reflected in a decline in import demand in Italy, Germany and the neighboring countries, which significantly slows Serbian exports.

Key words: EU, medium-term projections, GDP, foreign trade, FDI, interpolarity, Serbia.

I) СЛАБЕ ЕКОНОМСКЕ ПЕРФОРМАНСЕ ЕУ

Процењује се да је привредна активност ЕУ27 опала за 0,3% у 2012. Блага контракција привреде ЕУ очекује се и у 2013. У складу са проценом

[1] Институт за европске студије, Београд. Електронска адреса аутора: goranvnikolic @gmail.com.

Economist Intelligence Unit-а (16. јануара 2013) еврозона ће имати пад привредне активности од 0,2% у 2013, те благ пораст у наредним годинама (2014–2017), када ће годишње стопе раста износити 1%, 1,3%, 1,4% и 1%. У периоду 2013–2017. стопе раста БДП биће релативно скромне, али скоро двоструко више у САД, док ће Кина после 8,5% у 2013. лагано успоравати на 6,4% 2017. Према прогнозама експерата лондонског *The Economist*-а (јануарски просек, 2013), еврозона ће имати контракцију од 0,1–0,2% у 2013. Незапосленост на нивоу ЕУ износи 10,7%, у новембру 2011, док је знатно виша за чланице еврозоне (11,8%). Очекивано је да би незапосленост у еврозони могла нарасти на 12,5% почетком 2014. са смањивањем фискалних подстицаја, процењују из *Ernst & Young*-а. *Markit's Eurozone Composite PMI*, који је публикован 4. јануара 2013, показатељ кретања економске активности у доминантном делу ЕУ, указује да слабе рецесиони притисци. Индекс се налази на деветомесечном максимуму (47,2 у децембру, после 46,5 у новембру).

Последњи извештај ММФ (*World Economic Outlook*, октобар 2012) даје сличне процене о практичној стагнацији економија ЕУ у 2013, које су засноване на претпоставци да ће европски политичари предузети хитне мере како би се одагнала неизвесност на тржиштима. Дакле, тренутно побољшање на финансијским тржиштима могло би бити само привременог карактера. Ситуацију за извозно оријентисани део привреде ЕУ отежава и очекивани спор раст волумена глобалне трговине, док практична стагнација цене нафте делује у супротном смеру. У свом извештају ММФ велику пажњу посвећује ЕУ, коју види као „епицентар кризе", наводећи да ризици и проблеми везани за судбину евра посебно подстичу финансијску нестабилност. Одлуке донете у вези са јачањем фискалне дисциплине, као и у вези са јединственом европском банкарском супервизијом су, по ММФ, охрабрујуће. У сваком случају, на почетку 2013. чини се да је евро криза мање акутна, док су инвеститори склони већим ризицима, те се изгледи за глобални раст поправљају, што би посебно требало да буде приметно од средине 2013. Ипак, дужничка криза у еврозони и даље је потенцијални ризик за финансијску стабилност. Посвећеност ЕСВ (*European Central Bank*) потенцијално неограниченим интервенцијама на тржиштима обвезница периферних држава еврозоне смирила је тржишта, али то није лек за све. Напори да се нађе дугорочно решење за проблем евра, делом кроз већу фискалну и регулаторну интеграцију, су у току. Ипак, изгледи за раст 2013. остају суморни отежани чињеницом да већи број влада није испунио своје фискалне циљеве за 2012, и да ће то практично значити више штедње 2013. него што је првобитно предвиђено.

II) АНТИКРИЗНИ АРАНЖМАНИ У ЕУ

У последњих неколико година ЕУ доживљава трансформацију. Сумарно посматрано главне институционалне „новине“ су: Уговор о стабилности (*Stability Pact*), Европски фонд за финансијску стабилност, Европски стабилизациони механизам, проширена улога евро-групе, појачано дејство ЕЦВ, банкарска унија, Европска агенција за кредитни рејтинг, Европска дужничка агенција (*European Debt Agency*). Све су гласнији предлози и за Пакт за раст, који подразумева нови активистички, фискално експанзивнији приступ у решавању рецесије или стагнације у еврозони. У намери да оснажи одговор на изазове текуће кризе ЕУ је формирала заједничку супервизију банака и омогућила ЕЦВ надгледање рада банака. Иако се многима чини споро, земље ЕУ, односно еврозоне, изналазе нова решења за кризу суверених дугова и остале економске проблеме који погађају ЕУ. ЕЦВ, чије је руководство од августа 2012. заузело радикалнији курс („одбрана евра по сваку цену“), води врло активну монетарну политику и практично монетизује јавне дугове кризом погођених земаља откупљивањем њихових државних обвезница. Капацитети „спасилачких фондова“ (EFSF, односно ESM) се ојачавају. ЕЦВ је на састанку почетком септембра 2012. донела далекосежну одлуку да ће се куповати неограничени број обвезница са роком доспећа до три године. ЕЦВ је увела „Директне монетарне трансакције“ државних обвезница на секундарном тржишту, за чије активирање ће владе морати да испуне строге услове. Овај програм, који ће заменити претходни програм куповине обвезница, обухватиће државне записе са роком доспећа до највише три године. ЕЦВ је, упумпавајућу неколико хиљада милијарди евра у систем, попут ФЕД, деловала брзо и управо потврдила да ће учинити све што је потребно да се избегне пропаст евра. По свему судећи, Немачка ће остати главни благајник Европе, који ће стално тражити строге мере штедње и реформе, али ће увек бити спремна да плати колико је потребно да се еврозона одржи. Наиме, немачки модел привреде заснован на извозу почива на евру, док су немачке банке увелико присутне у задуженим земљама, па ће их немачки порески обвезници морати да спасавају уколико то не успеју земље попут Италије или Шпаније. У том контексту закључак из студије Малабија (2012), где се потенцира да се немачка идеја о решењу кризе практично заснива на томе да Берлин добије *de facto* и *de jure* вето на одлуке националних буџета у замену за евробондове и већу интервенцију ЕЦВ, чини се доста вероватним. Важан узрок кризе произилази из грешке у архитектури валутне уније, укључујући и чињеницу да она предвиђа заједничку централну банку (ЕЦВ), и тиме

заједничку монетарну политику, али оставља фискалну политику чланицама. Слаба примена фискалне дисциплине омогућила је раст јавних дугова у неким земљама. Ипак, финансијска помоћ за Грчку, Ирску и Португал, оснивање EFSF и ESM, као и велике куповине обвезница јавног дуга угрожених земаља од стране ECB, уз огромну инфузију јефтиних кредита у банкарски систем крајем 2011. и почетком 2012. знатно су олакшале ситуацију, која би са издавањем евро-обвезница била додатно побољшана. Реформе, уколико се спроведу, могле би да ојачају темеље еврозоне и подстакну поверење у евро. Емисија евро-обвезница, иако још далеко од реализације, услед неслагања, пре свега, Немачке, постаје опција која се све више разматра. Полази се од тога да би земље еврозоне „мјутуализацијом" (спајањем) својих обвезница могле да створе тржиште дуга које би било ривал државним хартијама од вредности САД. Идеја је да свака земља настави са издавањем сопствених обвезница, али и да се део емитованог дуга учини заједничким. Ове „збирне обвезнице" биле би издате од стране неке врсте заједничке европске дужничке агенције (*European debt agency*), са свих 17 чланица које преузимају заједничку одговорност за отплату. Тај „централни трезор", или агенција, морали би да имају неку врсту директног приступа пореским приходима сваке државе чланице. Расправа о евро-обвезницама неизбежно води постављању основних питања о природи ЕУ. Такве обвезнице би захтевале да европске земље имају увид у потрошњу других европских земаља, што би значило да би свака држава еврозоне морала да допусти извесну контролу над својим буџетом. Два, претходних година уведена „спасилачка фонда" – Европски фонд за финансијску стабилност (EFSF) и Европски стабилизациони механизам (ESM), добијају јачи капацитет (биће у паралелној примени до јуна 2013). EFSF (*European Financial Stability Facility*) је у ствари механизам спасавања угрожених држава еврозоне будући да њихове државне обвезнице уживају државне гаранције здравих држава еврозоне, попут Немачке. ESM (*European Stability Mechanism*) је стални инструмент преко којег се пружа финансијска помоћ државама чланицама, уз дугорочно кредитирање капацитетом од 500, односно 700, милијарди евра. Земље које се суочавају са дужничком кризом ће тако од средине 2013. добијати помоћ из Европског стабилизационог механизма (ECM), који ће заменити привремени Европски фонд за финансијску стабилност (EFSF). Реакције политичара на кризу у еврозони многи виде као кратковиде, некохерентне, и вођене политичком сврсисходношћу. Ипак, многи се не слажу. Бергстен и Киркегард (2012) сматрају да ће Европа из кризе изаћи јача и евро нетакнут. Они сматрају да је европска криза политичке, а у великој мери, и

презентационе природе. ЕСВ није имала луксуз да усвоји јасну кризну тактику попут ФЕД у САД. Ипак, решења се назиру и главни актери биће ЕСВ (која је већ почела, индиректно, да купује веће количине државних обвезница), ESB, ММФ, те дејство фискалних правила, која су усвојена почетком 2012, на средњи рок. Сваки креатор политике у Европи зна да би колапс евра био политичка и економска катастрофа за све, и тиме је потпуно неприхватљив. Европа има инструменте да реши кризу, пре свега је питање успостављања политичке воље да се плати пре него економске способности да се плати. Ипак, фискална консолидација није све, и продубљивање еврозоне кроз фискалну интеграцију мора се наставити. У суштини, само политички и друштвени аранжмани који као циљ имају да се промене услови под којима су те институције направљене неадекватним могу коначно успети у стварању задовољавајућих институција. Фискални дефицити нису рачуноводствени феномени, већ су последица слабости датих економија и друштава. Рационално решење за проблеме еврозоне није могуће наћи без политичког легитимитета.

III) ПЕРСПЕКТИВА ЕУ: РЕЛАТИВНО ЕКОНОМСКО ОПАДАЊЕ

Економско опадање ЕУ у односу на главне партнере у свету је тренд који траје дуже од деценије. Неразборито и ултра-јефтино кредитирање дуго је прикривало слабост, односно смањену компетитивност европске индустрије. Економска криза је оголила размере проблема, пре свега у земљама ЕУ са високим платнобилансним дефицитима (на највећем удару су периферне земље ЕУ, тзв. *PIIGS*). Већина земаља ЕУ има високе јавне дугове и велике фискалне дефиците, али кључна ствар која разликује економије које су у тешкој кризи од осталих привреда ЕУ јесте висина спољнотрговинског (или тачније платнобилансног) дефицита, тј. колико увоз надмашује извоз. И ту је кључни проблем доброг дела Европе, односно ЕУ, опадање компетитивности њене индустрије, и то у корист источне Азије, а пре свих Кине. Последица је пад удела индустријске прозводње ЕУ у глобалној индустрији, и последично пад удела БДП ЕУ у процењеном светском БДП.

БДП ЕУ константно пада од 2000. (када је износио 33,2%) и у ММФ процењују да ће после четвртинског удела 2012. пасти на петину 2017. Истовремено, али нешто спорије, опада удео САД, док се учешће Кине у светском БДП снажно повећава. Када је у питању индустрија, током прве деценије 21. века пораст индустрије у Кини износио је фантастичних 181%,

у САД скромних 11%, у Немачкој само 3%, док је у Француској, Британији и Италији бележен пад од 1%, 10% и 15%, респективно. Удео ЕУ и САД у глобалној индустријској производњи следствено томе опада у корист Кине. Наиме, ЕУ27 и САД су 2000. чиниле 27%, односно 26% светске индустрије, а Кина 7%, док се 2012. процењује да ЕУ ствара петину, САД шестину, а Кина 21% глобалне индустријске продукције. Удео индустрије у БДП САД тренутно износи 12%, у Кини чак 29%, Немачкој 19%, Јапану 18%, Француској или Британији само по 10%. После снажног пада 2010. дошло је до дуплирања СДИ (*Foreign Direct Investment* – страних директних инвестиција) токова везаних за ЕУ у 2011. Токови инвестиција из ЕУ27 достигли су 370 милијарди евра 2011. (и још су увек нижи од 383 милијарде из 2008), после пада са 316 2009 на 146 2010. Приливи СДИ у ЕУ27 из „остатка света" били су 225 милијарди евра 2011, после пада са 234 милијарде у 2009. на 104 милијарде у 2010. ЕУ је нето-инвеститор као и ранијих година. Ипак, значај ЕУ27 као инвеститора опада од почетка кризе. Удео у приливу глобалних СДИ опао је за 1/3 (са 43,2% на 26,7% глобалних СДИ), док је и одлив инвестиција из ЕУ драстично смањен (удео ЕУ се смањио са чак 58% 2007. на 34,7% 2011). Учешће ЕУ у глобалној трговини је у паду. Наиме, у периоду 2006–2011. учешће ЕУ27 у укупном светском робном извозу опада са 17,3% на 15,2%, а у увозу са 19,1% на 16,7% 2011. (ЕУ је 2000. чинила 18,2% глобалног извоза). Пад удела наставио се у 2012: на 15% глобалног извоза и 16% светског робног увоза, нашта указују подаци ЕУРОСТАТ. Иначе, трговина робама је око три пута већа од међународне трговине услугама, где ЕУ доминира (са уделом у глобалном извозу услуга од чак 42%, и увозу од 40% 2011), будући да се услуге теже крећу ван националних граница). Иначе, „унутрашња спољна трговина" ЕУ (интра-трејд), је скоро два пута виша од екстерног извоза. САД су најважније увозно тржиште за робе из ЕУ, али опадајуће (са 27,8 % 2001. на 16,8% десет година касније). Кина је трећа дестинација за робни извоз ЕУ (8,8% извоза ЕУ27), а Швајцарска друга (9%). Када је увоз у питању најважнија је Кина, где је забележен раст од 3,5% током 2011, што је најспорији раст у последњој деценији (осим пада 2009). Увоз из Русије порастао је за 24,4%, те је Русија друга по увозу за ЕУ, а САД трећа. Почетак дугоочекиваних разговора о *trans-Atlantic-trade* између САД и ЕУ очекује се током 2013. То би значило отварање затвореног аграрног тржишта ЕУ, укидања царина и смањивања регулације, што би подстакло трговину и међусобне инвестиције, док је за ЕУ главно питање ограничења код јавних набавки америчке Владе. Европски званичници ове разговоре виде као веома потребан извор раста за регион, посебно због рецесије. Истина је да су царине релативно ниске, у

просеку мање од 2%, али на великом обиму годишњег промета робе између САД и Европе, око 450 милијарди евра годишње, то би дало високе уштеде. Главна корист од договора била би укидање прописа који ограничавају трговину. За разлику од договора о трговини са азијским земљама зона слободне трговине са ЕУ не би антагонизовала водећу, Демократску партију.

IV) ОЧЕКИВАНА ПРОМЕНА ПОЛОВА МОЋИ

Насилне транзиције моћи, у којима растуће силе (као Кина, земље БРИК, итд.) свргавају са престола водеће силе (САД, донекле ЕУ) креирају нови поредак су под знаком питања. Наиме, данас функционише значајан број општеприхваћених и снажних међународних институција (УН, пре свих) за које се може рећи да су имале релативно великог успеха у амортизовању латентних криза и регулисању односа међу државама, појачаних разгранатим системом међународног права. Сама Европска унија може се посматрати из овог спектра, као институционализација сарадње на регионалном нивоу, данас свакако јединствена у свету. Претпоставка Џозефа Ная и Роберта Кеохејна о растућој комплексној међузависности света, испреплетеног трговинским размена, инвестицијама, готово безграничним протоком идеја и ставова, уз раст нетрадиционалних, невестфалских чинилаца попут НВО, неформалних интересних група па и међународних терористичких организација, досад је невиђена у историји. Ипак, не треба сметнути са ума да су државе и даље најважнији глобални актери, далеко иза њих је глобални бизнис, а далеко иза њега остали актери. Територијална добит се не претвара аутоматски у укупну добит; исплативост рата зарад територија је веома релативна. Из овога такође следи да је чиста војна сила махом бескорисна у решавању сложених друштвених проблема, а да јој је употребна вредност сведена на *претњу*, потенцијалну употребу. Вредност ових текућих промена за Европску унију је у томе што је она практично водећа снага у свим овим тачкама; готово једина мимо УН поседује институције које имају способност одговора на ове изазове па и искуства у примени и практичном деловању. Њено колективно знање је у том смислу непревазиђено. Поставља се питање односа постојећих и долазећих глобалних фактора, начина пројекције моћи и утицаја и њихове природе. Џолион Ховорт је систематизовао пет могућих исхода када је у питању подела моћи. Први је униполарни свет, тј. наставак доминације САД започете с крајем Хладног рата у ближој и предвидивој будућности. Други је биполарни поредак који би кодификовао економску моћ Кине и створио тзв. Г-2 свет. Ова подела би ишла на уштрб економских интереса како ЕУ

тако и других чинилаца, а остаје нејасно у којој мери би Кина са тих позиција градила своју војну моћ, те да ли би је и како користила. Неполарни поредак би обележио крај америчке хегемоније али без новог успостављеног поретка; неструктурисани утицаји читавог низа чинилаца, не само политичких него и економских и идеолошких вероватно би били међуфаза до креирања новог глобалног баланса. Мултиполарни исход је вероватно највише очекивана варијанта, која, међутим, оставља много простора за тумачења. Роберт Каган је тврдио да је након победе у рату са Грузијом Русија поново постала сила и тиме вратила свет у равнотежу. Амерички Национални обавештајни савет је изложио неколико могућих подела полова у процесу који је нужно насилан, било да су га изазвале тзв. ревизионистичке силе (БРИКС) или су последица еколошких катаклизми. Најбоља опција за ЕУ је интерполарност, идеја коју је разрадио Ђовани Греви (2009). Интерполарност је уређена верзија мултиполарности са нагласком на међузависност у економском смислу коју је донела глобализација у последње две-три деценије. Иако предвиђа паралелно постојање три облика мултиполарности – кооперативни, компетитивни и конфронтациони, Греви инсистира да је кооперативни облик онај којем би ЕУ морала да тежи и да га ствара. Уочавајући сву комплексност текућих промена он се слаже да нема брзих решења, да нема проблема са само једним узрочником и једне валидне идеологије. Међутим, комплексност је можда појава коју академска заједница може да објашњава у целости; политичари ипак не могу. Они морају да идентификују примарне чиниоце, главне узроке и главне токове, чворне тачке преко којих се процеси контролишу и усмеравају у сопствену корист. Иако признаје да је моћ разуђена, Греви тврди да су државе данас релативно јаче него што се то мислило у времену пре кризе, а при томе третира ЕУ као државу тј. као државну структуру. Државна интервенција у финансијском сектору, контрола енергената и протекционистичке тенденције и могућности за њихово спровођење јасно говоре о томе. Интерполарност се разликује од неполарности управо у том сегменту што тврди да и даље не постоје центри моћи довољно јаки да имају исти утицај као државе (мултинационалне компаније, НВО, терористичке групе, медијски конгломерати итд.). Од мултиполарности се разликује по томе што инсистира на очувању веза које је створила глобализација и које би биле употребљене за решавање заједничких или појединачних проблема. Греви сматра да је, због сопственог искуства, ЕУ у врло повољној позицији да делује у тако постављеном систему. Његова је претпоставка да су тековине мирног развоја и постепене демократизације читавог европског континента

уграђене у све институционалне механизме ЕУ, а да је њена бирократија довољно упорна и довољно флексибилна у превазилажењу проблема различите природе и различитог интензитета. Међутим, Гревијева визија зависи од исувише много променљивих величина да би се могло тврдити да је посве вероватна. Овде смо је навели као практично једини сценарио у којем би ЕУ могла да (п)остане чинилац који одлучно утиче на догађаје и који креира реалност. Основно питање је зашто би други глобални чиниоци прихватили аргументе ЕУ да је управо њен нормативни дискурс најпогоднији за све. Билатерални меркантилизам, који постаје пракса у претходне три-четири године, пројектује на политичку улогу ЕУ у очекиваном мултиполарном свету. Немачка се показала као најјачи представник ексклузивно комерцијалног грађења спољнополитичких односа, нарочито са земљама БРИК, али ни остале земље (Шпанија и Британија, на пример) нису далеко иза ње. Не само да такво редуковање спољне политике на економску добит није пример који би требало следити, него је инхерентно штетан по прокламована европска начела. Пратећи повратну везу, то је можда и доказ да ЕУ (и земље чланице) немају већи ниво односа са појединим регионалним економским силама (и Кином) који одмичу од трговинске размене. То је нарочито индикативно у односу на азијски континент, према којем ЕУ једноставно нема никакав стратешки поглед. За разлику од САД и Русије, Европска унија не учествује на регионалним форумима попут Источноазијског самита. Упуштајући се у меркантилистичку и реципрочну комерцијалну сарадњу, Унија губи на више нивоа. Таква пракса појединих држава чланица слаби управо сржи постигнуте договорене спољне политике. Пракса коју је сам Брисел водио је по својој природи контрадикторна: ЕУ се нуди као искључиво економски партнер, који при томе губи своју релативну економску моћ над другима, чиме учествује у игри у којој је једино средство игре оно који му полако клизи из руку. Тиме штети једној од својих основних улога: прокламовању и имплементацији норми које сматра есенцијом свог постојања али и вредним доприносом пожељном светском либералном поретку. Ако иза ових меркантилистичких појава стоји описана тежња да се у систем инкорпорирају друге регионалне силе, мало је вероватно да би оне пристале да буду „купљене“ реципрочним трговинским аранжманима. Оне ће пре захтевати удео у одлучивању, а ЕУ би морала да посвети више пажње политичком аспекту тог процеса, управо како те силе не би захтевале потпуну ревизију система, повећавајући тиме изгледе за сукоб уместо сарадње. Одустајањем од својих политичких норми Европска унија једноставно нема шта да добије, а ризикује много више од краткорочног

тренда економске размене. Сведено на свет као тржиште идеја, ЕУ је у јединственој позицији да понуди визију решавања текућих проблема и начина управљања светом, а при том готово да нема негативни имиџ и не изазива одбојност као што то чине САД. Искуство очувања културног идентитета, унапређења економске међузависности, постојање одрживих политичких форума за решење најразноврснијих питања, сузбијање мултинационалног криминала – све су то питања у којима ЕУ данас предњачи. Њен општи успех у свету будућности ће највећим делом зависити од тога да ли ће та питања успети да постави као примарна питања светског управљања.

V) СРЕДЊОРОЧНЕ ЕКОНОМСКЕ ПРОЈЕКЦИЈЕ ЗА ЕУ

Анализирајући податке из Табеле 1. ММФ, може се видети да се очекује врло спор опоравак економије ЕУ у периоду 2014–2017, после благе контракције 2013. ММФ пројектује благ раст инвестиција, као удела у БДП (са 18,3% 2013. на 19,2% БДП 2017). Средњорочно, инфлација би по ММФ

Табела 1. **Главни макроекономски индикатори ЕУ 2010–2017.**

	Јединица мере	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
БДП, реални раст	у %	2,1	1,6	-0,2	0,2	1,5	1,9	2,0	2,1
БДП, текуће цене	текући долари, млрд.	16.301	17.611	16.414	16.478	16.957	17.518	18.127	18.769
Удео у глобалном БДП	у %	25,8	25,2	23,0	22,2	21,7	21,2	20,7	20,2
БДП по куповној моћи	Текући интернационални долари, млрд.	15.283	15.853	16.074	16.366	16.854	17.459	18.143	18.903
Инвестиције	% БДП	18,7	19,0	18,4	18,3	18,5	18,7	19,0	19,2
Инфлација, на крају године	у %	2,5	3,0	2,2	1,8	1,7	1,7	1,8	1,9
Консолидовани јавни приходи	% БДП	43,3	44,0	44,4	44,7	44,6	44,5	44,5	44,5
Консолидовани јавни расходи	% БДП	49,8	48,4	48,3	47,9	47,2	46,5	45,9	45,4
Бруто јавни дуг	% БДП	79,3	82,1	87,2	88,8	88,8	87,9	86,3	84,1
Платни биланс, салдо текућих трансакција	% БДП	0,0	0,2	0,5	0,7	0,8	1,0	1,1	1,2

Извор: *International Monetary Fund, World Economic Outlook Database*, октобар 2012.

требало да буде у складу са основним циљем ЕСВ: испод (али врло близу) 2%. Чине се доста оптимистичним пројекције ММФ о благом константном паду јавне потрошње и јавног дуга у кумулативном БДП ЕУ, као и побољшање салда платног биланса.

VI) КАНАЛИ УТИЦАЈА КРИЗЕ У ЕУ НА СРБИЈУ

То што ће раст у еврозони бити у негативној зони у 2013. утицаће кроз два главна канала на Србију. Прво ће бити ослабљена увозна тражња, пре свега у Италији и Немачкој, као и земљама региона, што ће негативно утицати на раст домаћег извоза. Друго, приливи инвестиција биће смањени, исто као и ино-кредитирање. Добре стране су што дознаке и пензије из иностранства не показују повезаност са кризом. Раст цена енергената и неких сировина нам не иде на руку. Ово не важи за храну, бакар и алиминијум, који чине трећину домаћег извоза. Канали утицаја кризе јавних дугова у ЕУ на економију Србије прво иду преко спољне трговине, финансирања државе и банака, јер 75 одсто домаћих банака има већински страни капитал. Наиме, Србија знатно преко половине свог извоза (тачније 58%, а са Хрватском која ће 2013. постати пуноправан члан ЕУ близу 62%), који је веома значајна ставка у расту, извози у земље ЕУ (свака тешкоћа у ЕУ не одговара Србији и утиче на смањење тражње унутар ЕУ). Други канал, преко којег криза у ЕУ може да утиче на овдашњу привреду, јесте финансирање државе, где Србија релативно доста добро стоји. Учешће краткорочних извора у финансирању државе међу најнижима је у региону. То чини Србију веома стабилном, дакле земља није превише изложена такозваним „ризицима рефинансирања“. Криза у ЕУ може да утиче на Србију и преко финансијског сектора, пошто у земљи више од 75% банкарске активе чине стране банке. Српски банкарски систем је истина много мање изложен ризику рефинансирања краткорочних кредитних линија, а добро је и све веће учешће дугорочних кредитних линија у изворима финансирања банкарског сектора. Суштински у Србији је кључни проблем незапосленост и напретка неће бити док не буде раста запослености, односно плата, а економија неће почети да расте док не почне да расте потрошња. Тешко је очекивати да се у релативно кратком временском периоду Србија пробије на нека друга тржишта, на пример источна, која ће имати много динамичније стопе раста, као што је Азија. Интеграција робних тржишта и предузећа кроз директне инвестиције и заједнички наступ на трећим тржиштима су три основне могућности да се земље региона заједничким снагама опораве од кризе. Највећи потенцијал

за опоравак кроз интензивирање размене имају Хрватска и Србија, у којима је уместо непуних 600 милиона евра у оба правца, могуће подићи обим размене на преко две милијарде евра, утичући на опоравак бруто домаћег производа обе државе за преко један процентни поен. Робна размена између бивших југословенских република и територија изнела је 9,5 милијарди евра у 2010. години и овај износ представља реалну вредност између једне петине и једне четвртине њихове робне размене крајем осамдесетих година прошлог века. Највећи потенцијали за опоравак кроз уравнотежење вредности размене постоји у експанзији извоза БиХ, Црне Горе и УНМИК Косова ка Словенији, Хрватској и Србији. Други канал за опоравак представља већа производна интеграција у међусобним инвестицијама. До сада је постојала огромна асиметрија: Словенија је била доминантан инвеститор у готово свим бившим југословенским републикама, Хрватска и Србија за БиХ, док већина могућих билатералних токова не постоји. Хрватска, Србија и Словенија су инвестирале преко 2,1 милијарди евра у БиХ, док улагања из ове државе у иностранство готово да и не постоје. Фирме из Словеније су у Србију инвестирале 1,45 милијарди евра, из Србије у Словенију само 34, а из Хрватске у Србију 506 милиона евра, док улагања из наше земље хрватска статистика региструје под „осталим“, као статистички занемарљиве вредности. Разлози за ове асиметрије су конкурентске способности предузећа, док се са друге стране ради о скривеним баријерама за улазак компанија из Србије, али и из других бивших југословенских република. Начин за амортизовање утицаја криза је заједнички наступ на трећим тржиштима. Удео неевропских земаља у укупном извозу Хрватске износио је 17% 2011, Словеније осам одсто, а осталих бивших југословенских република пет и мање процената. Заједнички наступ на трећим тржиштима смањио би јединичне трошкове уласка, као што би и постизање довољне економије обима утицало на превазилажење првобитних трошкова транспорта. На власницима производних предузећа и трговцима из бивших југословенских република је да препознају сопствене интересе и да унапреде сарадњу ради опште користи, а на политичарима и државама је да ове процесе не ометају, а ако могу да их подстичу. Када је у питању утицај кризе на курс динара дошло је до депресијације српске монете од 8% током 2012, и за трећину од почетка кризе, септембра 2008. Слабљење су бележиле и остале монете источне Европе, али углавном у мањој мери. Иначе, у последњих 12 година динар је депресирао 48%. Валуте Румуније и Украјине депресирале су од 2000. нешто више, а монете као рубља и форинта умереније.

VII) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА: КАКО КОНТРОЛИСАТИ И УСПОРИТИ ПАД

Већина аналитичара се слаже да се Запад, па и Западна Европа, суочавају са годинама спорог раста. Неки процењују да би то могло потрајати три године, а поједини економисти, као Марк Фабер, и целу наредну декаду, која би могла бити слична оној која јој је претходила. Јасно је да ће висока незапосленост и слаба потрошња снажно успоравати раст западних економија ове и наредне године. По Нуриелу Рубинију, развијене земље су у замци спорог раста и потребни су фискални стимуланси и не тако оштри програми штедње. Криза суверeног дуга и поделе унутар ЕУ на линији богати север – сиромашни југ, центар – периферија, непреклапање чланства у еврозони са чланством у ЕУ, непреклапање чланства у НАТО са чланством у ЕУ, одражавају се на институционалну неодлучност и инертност. Билатералне тенденције држава чланица на спољном плану, попут директних комерцијалних веза Немачке и Кине мимо бриселске администрације отежавају позицију ЕУ. Различити институционални аранжмани који карактеришу ЕУ и ASEAN готово потпуно поништавају нормативни утицај који би ЕУ волела да види у домену људских права. Поједини аутори, као Сантини, су већ истакли драстичан раскорак између економских и политичких веза између ЕУ и Источне Азије репрезентованог на нивоу ASEAN. Криза јесте повезана са дугом, али је кључни платнобилансни дефицит. Наиме, постојао је велики дуг и пре 2008. у Шпанији и Италији, али не државни, него приватни (компаније и *mortgage borrowers* су узимали зајмове). Камате су биле рекордно ниске у земљама југа ЕУ када су ушле у еврозону, што је охрабрило *debt-fuelled boom*. Нпр., јавни и приватни дуг (*non-financial sector debt*) Француске порастао је са 243% БДП на 321% 2000–2010, Шпаније са 258 на 355%, Италије са 252 на 310, и Немачке са 226 на само 241% БДП. Интересантно је и објашњење да је главни разлог кризе у ЕУ то што базични принцип слободне трговине да валута мора да се врати у земљу порекла није испоштован због постојања еврозоне, што се своди на захтев за балансирану а не слободну трговину. Нпр. када Кина или САД тргују са Грчком они добијају евре, али их инвестирају у сигурнију земљу попут Немачке. Резултат су високи трговински дефицити периферних земаља ЕУ. Поред тога, 1.400 милијарди долара се држи ван САД, и тај се новац не враћа у САД, што проузрокује губитак послова и БДП у другим земљама у којим су ти долари.

Дугорочно једна од највећих претњи за ЕУ је демографско опадање. Деценијама су богатије чланице ЕУ са севера, посебно Немачка,

неутралисале ниску стопу фертилитета подстичући мигранте са југа и истока континента, што је помогло изградњу продуктивних извозно оријентисаних привреда. Стопа фертилитета у Шпанији пала је за 50% у пола века на само 1,4 детета по жени. Томас Соботка, истраживач са *Vienna Institute of Demography*, процењује да од процењиване 22 државе ЕУ чак 15 имају пад стопе фертилитета од почетка кризе 2008. То је у контрасту са растом у 19 земаља од 22 током 2005–2008. Запад је већ почео да губи монопол у индустријским капацитетима, техничком знању, па чак и девизама. Кина и Јапан сада тргују користећи јуан и јен. Чак се и равнотежа војне моћи – што показују растући буџети Кине, Индије и Бразила за ову намену, стално помера, додуше поступно. Капацитети САД за иновације и креативност и даље су без премца, као и њихова „мека" моћ. Научници из САД су добили 39 процената Нобелових награда. Најбољи универзитети се налазе на Западу и њихов ниво образовања и даље је виши него у другим деловима света. На крају, западне земље и даље имају војну премоћ, која неће скоро бити надмашена. САД и даље одвајају за одбрану скоро колико и све остале земље света заједно. Обамин план о успостављању транспацифичке слободне трговинске зоне из које би Кина била искључена брине Кину. На крају, америчка културна премоћ је неспорна. Ипак, Запад никада неће повратити јединствену позицију коју је имао од 16. до 20. века, нити ће САД задржати неспорну моћ коју је имао 1945. или статус суперсиле током деведесетих. *Nation's Health Report*, који је почетком 2013. издала *Chinese Academy of Sciences*, предвиђа да ће кинеска економија престићи САД 2019, док ће Кина постати доминантна глобална сила 2049. на стогодишњицу социјалистичке револуције.Чини се да су реалније процене које тај тренутак виде на самом почетку треће деценије 21. века. Лондонски *The Economist* предвиђа да би то могло бити 2021, под условом да инфлација у Кини са просечно 4% буде двоструко виша од оне у САД, да просечни раст буде 7,5% у Кини и 2% у САД, а да курс јуана и долара буде практично фиксиран (просечни раст од 7% помера ствари за само једну годину). *The Economist Intelligence Unit* предвиђа да ће Кина престићи САД, такође 2021. Потребно је прихватање нужности прилагођавања међународних институција и постизање споразума о правилима са новим силама. Европа треба да координише политику и стратегију са САД. Економски раст мора да почива на тржишној економији али регулисаној разумним правилима и неопходном заштитиом, у којој је финансијски сектор сведен на рационалну меру. Чињеница је да је евроскептицизам у порасту, као и отпор реформама. Слаби економски изгледи и политика гашења пожара остаће извори неизвесности и ризика у 2013. Поента је да

сама Европа пронађе формулу за враћање економског раста. Уз то, Г-20 мора да направи договоре о смањивању притисака у смеру протекционизма, иако има наговештаја да је тренд усмерен ка трговинској либерализацији, нарочито у оквиру ЕУ, која је генерисала јак интерни консензус о потреби за новом великом трансатлантском економском сарадњом. Немачки министар финансије Wolfgang Schauble је оптимистичан када је у питању 2013. и сматра да је најгоре прошло. С друге стране, његова канцеларка Ангела Меркел, тврди да би криза могла трајати још пет година, иако сматра да је Европа на правом путу да је превазиђе. Последњих десет до петнаест година са припремом и лансирањем евра дошло је до појачане финансијске међузависности унутар земаља које чине еврозону, те је стога мало оних којима је непосредно у интересу да је растуре.

VIII) ИЗВОРИ

1. Ahearn, Raymond, Jackson, James K., Mix, Derek E., Nelson, Rebecca M., "The Future of the Eurozone and U.S. Interests", CRS Report for Congress, 17.1.2012, Интернет, http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41411.pdf.
2. Bergsten, Fred, Kirkegaard, Jacob Funk, "The Coming Resolution of the European Crisis", *Policy Briefs* PB12-1, Peterson Institute for International Economics, 2012.
3. Bremmer, Ian, *The top risks of 2013*, Eurasioa Group, 7.1.2013. http://eurasia.foreignpolicy.com/posts/2013/01/07/the_top_risks_of_2013, Интернет, http://www.eurasiagroup.net/pages/top-risks-2013.
4. Economy, Elizabeth, Segal, Adam, "The G-2 Mirage", *Foreign Affairs*, May/June 2009, Vol. 88, No. 3.
5. EIU global forecast (Januar 2012) – growth to pick up in mid-2013.
6. Howorth, Jolyon, "The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 3, 2010.
7. Игрутиновић, Милан, „Европска спољна политика на двоструком колосеку промена: утицај нових институционалних решења и питање актуелне глобалне улоге", *Право и друштво*, год. 2012, бр. 1.
8. IMF, World Economic Outlook Database, October 2012.
9. Grevi, Giovani, "The Interpolar World: A New Scenario", *Occasional Paper,* No. 79, EU-ISS, Paris, 2009.
10. Kagan, Robert, *The Return of History and the End of Dreams*, Knopf, New York, 2008.
11. Kotkin, Joel, What s Really Behind Europe s Decline? It's The Birth Rates, Stupid, Forbes, Интернет, http://www.forbes.com/sites/joelkotkin/2012/05/30/whats-really-behind-europes-decline-its-the-birth-rates-stupid/2/, 30/05/2012.

12. Levinson, Marc, "U.S. Manufacturing in International Perspective", *Congressional Research Service*, Washington, 2012.
13. Mallaby, Sebastian, "Europe's Optional Catastrophe: The Fate of the Monetary Union Lies in Germany's Hands", *Foreign Affairs*, July/August 2012.
14. Mosley, Layna, "How Eurozone Government Debt Works, Don't Sweat the Bond Markets", June 12, 2012, *Foreign Affairs*, Интернет, http://www.foreignaffairs.com/articles/137711/layna-mosley/dont-sweat-the-bond-markets.
15. National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World*, Washington DC, November, 2008.
16. Николић, Горан, Игрутиновић, Милан, „Глобални положај ЕУ – политички и економски аспекти", *Национални интерес*, бр. 3/2012.
17. Nye, Joseph, Keohane, Robert, *Transnational Relations and World Politics*, Harvard University Pres, Cambridge, 1972.
18. Reddy, Sanjay, *Hamlet without the Prince: Politics and the Eurozone*, Интернет, http://www.amandlapublishers.co.za/special-features/global-financial-crisis/1509-hamlet-without-the-prince-politics-and-the-eurozone-by-sanjay-reddy.
19. Regilme, Santino F., Jr, Salvador, "The Chimera of Europe's Normative Power in East Asia: A Constructivist Analysis", *Central European Journal of International & Security Studies*, March 2011, Vol. 5, Issue 1.
20. Vedrine, Hubert, "Decline is a choice", *Foreign Policy*, 10.10.2012, Интернет, http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/12/10/Decline Is a Choice.

UDK: 339.5.057.7
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 43–44, стр. 153–164
Изворни научни рад

Проф. др Предраг БЈЕЛИЋ, др Ивана ПОПОВИЋ ПЕТРОВИЋ,[1]
Проф. др Радмила ДРАГУТИНОВИЋ МИТРОВИЋ[2]

НОВИ КОНЦЕПТ ЗА МЕРЕЊЕ ВРЕДНОСТИ СПОЉНЕ ТРГОВИНЕ НА БАЗИ НОВОДОДАТЕ ВРЕДНОСТИ У ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

The Global Value Chains are a modern phenomenon and they are doubtless changing the structure of the international production and trade. The process of producing goods, through all phases of the production, from raw materials, through intermediaries, until they become finished products in contemporary world, can not be done or finished in only one country. Products which could be finished only in one country become rare. The process of the production has become more fragmented across borders. This fragmentation of the production process, or its slicing, has augmented in last decades and has raised the question of value added export, comparing it with the gross export value. European Union countries along with other OECD countries are pillars of that fragmentation of production and they are drivers of trading in components. Traditional statistics monitoring is no more able to give answers to the question what a real export of one country is, because it measures gross flows of goods and services every time they change the customs teritory. New statistical approach has pointed to the growing role of intermediate goods and services as contributors to export performances of countries and to a more important

[1] Ванредни професор и асистент, Економски факултет Универзитета у Београду. Овај рад је резултат научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти“ (бр. 179029) који изводи Институт за међународну политику и привреду Београд, а финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

[2] Ванредни професор, Економски факултет Универзитета у Београду. Овај рад је резултат научног пројекта „Улога државе у новом моделу раста привреде Србије“ (бр. 179065), који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

role of services in international trade, as well as the connectivity at the global level, which has became particularly obvious after the downturn caused by the Great economic crisis.

Key words: Global value chains, fragmentation of production, value added export, measuring trade in value added, input-output tables.

I) СВРХА

Пораст међународне производње, дакле производње производа у више фаза које се одвијају у различитим земљама, резултат је потраге инвеститора за сировинама, полупроизводима и процесима производње који ће омогућити смањење укупних трошкова производње. Тако су настали Глобални ланци вредности (*Global Value Chains* – GVCs) који на светском нивоу повезују више земаља и представљају једну од најзначајнијих карактеристика савремене међународне трговине. Управо овим Ланцима на светском, али и на регионалном нивоу, долази до преноса процеса производње у оне земље у којима се остварује највећи степен користи. Њихово постојање, а нарочито пораст њихове улоге у међународној трговини указује на чињеницу да извоз многих земаља света све више зависи од увоза полупроизвода из других земаља. Сматра се да управо трговина полупроизводима учествује са 56% у међународној трговини, а са чак 73% у међународној трговини услугама.[3] Постојање GVCs на светском нивоу, указује управо на секторе и земље у којима се ствара новододата вредност која изискује повећање броја радних места, дакле указује се на изворе запошљавања у свету. Процес производње до коначне финализације једног производа се тако дели и обавља у више земаља, па се каже да је производња фрагментирана на читав низ различитих фаза и делова. То је утицало на промену токова у међународној трговини на тај начин да су најзаступљенији управо токови трговине који се односе на делове, склопове, дакле, још увек нефинализоване производе, односно полупроизводе. Са степеном технолошке сложености производа, повећава се и степен фрагментације која је неопходна да би се његова производња финализовала.[4] О улози Глобалних ланаца вредности говоре и последице Велике економске кризе из 2008. године које су биле најочигледније 2009.

[3] OECD, "G20: Understanding Global Value Chains", Интернет, www.oecd.org/about/secretary-general/g20understandingglobalvaluechains.htm, 10/03/2013.

[4] Предраг Бјелић, „Нови инструменти у анализи међународне трговине", у: проф. др Владимир Гречић, проф. др Петар Веселиновић (редактори), *Актуелна кретања у европској и светској привреди: импликације на Србију*, Научно друштво економиста Србије, Економски факултет Београд, Економски факултет у Крагујевцу, Београд, стр. 135.

године. Тада је дошло до смањења међународне трговине и то управо услед смањења тражње за полупроизводима од стране земаља које су се налазиле на вишим позицијама у ланцу производње на светском нивоу. Управо су GVCs омогућили пренос кризе у све земље света.[5] Нови метод за мерење вредности спољне трговине на бази новододате вредности (*New method for measuring Trade in Value-Added – TiVA*) јесте сасвим нов појам који има циљ да процени изворе створене вредности и то како према појединачним земљама, тако и према секторима, која се ствара у производњи производа који се даље извозе. Овај нов појам везује се за земље чланице Организације за економску сарадњу и развој (*Organization for Economic Cooperation and Development* – OECD), међу којима је значајан удео и земаља Европске уније, али и још неких напредних привреда, попут Индије, Кине и Русије. Тај метод, почев од јануара 2013. године, почињу да развијају Светска трговинска организација (*World Trade Organization* – WTO) и OECD. Циљ развоја и почетака примене новог метода јесте добијање реалнијих података о спољнотрговинским токовима. Наиме, традиционални начини мерења вредности спољне трговине обухватали су бруто токове робе и услуга (*gross flows of goods and services*), и то укупне токове за робу или услуге које у измењеном облику више пута буду предмет царинског прегледа. Бруто концепт подразумева да се под појмом извоза једне земље подразумева вредност увозне сировине, или пак полупроизвода, којој се додаје новостворена вредност у датој земљи. Нови приступ треба да омогући податке о новододатој вредности у свакој од земаља у којима се она ствара, како би се установио појединачни допринос сваке земље извозу.

Управо новим концептом статистике спољне трговине по новододатој вредности биће омогућено да се сазна колики је тачан удео осталих земаља у производњи и извозу једног производа, а колико је пак удео конкретне земље. Овакав обрачун упућује на тачнији закључак колику корист дата земаља извозница одређеног производа остварује извозом тог производа. Суштина је да приликом производње и извоза неког производа, земља, која је само део ланца стварања вредности, треба да тежи што већем учешћу домаће супстанце у том извозном производу. Ту домаћу супстанцу чине фактори производње дате земље који учествују у стварању новододате вредности, као дела укупне вредности производа који се даље извози.[6]

[5] OECD, "What is Trade in Value Added? Why is it important?", Интернет, www.oecd.org/sti/ind/whatistradeinvalueadded.htm, 08/03/2013.

[6] Предраг Бјелић, „Нови инструменти у анализи међународне трговине", op. cit., стр. 136.

До овог концепта дошло се на основу уочавања промена у глобалним производним и спољнотрговинским токовима, који указују да се веома мали број производа у целости производи само у једној земљи. На пример, аутомобил за који се сматра да је производ Немачке, заправо у себи садржи 17,5% додате вредности у другим земљама чланицама ЕУ.[7] Отуда и потреба да се укаже колики је производни удео појединачних земаља који би се евидентирао приликом извоза датог производа. Промене које су уочене представљају потврду ставова да већина земаља у свету мора увозити, како би произвела конкурентне производе на светском тржишту, као и да већина земаља у свету, управо увозом сировина и полупроизвода обезбеђује себи могућност да извози. Нова иницијатива WTO и OECD, за стварање базе података на основу *input-output* табела са статистичким праћењем података по појединачним земљама, пружаће јаснију слику о међународној трговини и смањиће меркантилистичке тежње многих земаља које покушавају да смањењем увоза, смање и спољнотрговински дефицит. Такође, TiVA индикатори треба да пруже и јаснију слику о улози сектора услуга у међународној трговини. Према постојећим подацима за 2005, 2009. и 2011. годину, сектор услуга је далеко више допринео стварању ланца вредности на светском нивоу, него што се мислило пре стварања TiVA базе. Најзначајнија сврха овог новог начина мерења јесте сагледавање положаја појединачних земаља у светској привреди, али постоји и утицај на вођење спољнотрговинске политике појединачних земаља, јер свака земља може да добије праву слику колико је стварно допринела у производњи и колико износи њен стварни извоз. Такође, резултати новог начина мерења могу утицати и на неке од мера спољнотрговинске политике сваке земље, како би се успоставила отворена и транспарентна међународна трговина, с обзиром на то да и царине, а и нецаринске баријере утичу на домаће произвођаче, као и на иностране добављаче. Иако су последњих деценија царине веома ниске, у случају GVCs уочавамо да роба прелази границу више пута, што подразумева и спровођење више царинских поступака, а сваки пут се плаћају и царинске дажбине. На тај начин, до тада ниске царине, кумулативно посматрано постају високе. Уколико се спроводи рестриктивна спољнотрговинска политика која подразумева високе царинске стопе, она може негативно утицати управо на позицију земље која представља само једну карику у стварању новододате вредности. Наиме, примена високих царинских стопа на увоз полупроизвода у дату земљу, који се користе у

[7] OECD, "G20: Understanding Global Value Chains", Интернет, www.oecd.org/about/secretary-general/g20understandingglobalvaluechains.htm, 10/03/2013.

производњи производа намењених извозу, учинила би га слабије конкурентним на извозним тржиштима. С обзиром на све већу потребу земаља да постану део подељеног процеса производње који би се обављао у више земаља, само постојање GVCs условило је и потребу смањења утицаја нецаринских баријера у међународној трговини и то како техничких, тако и административних. Смањење административних нецаринских баријера је један од новијих циљева дефинисаних иницијативом за Олакшавање међународне трговине (*Trade Facilitation* – TF), која је дефинисала неколико уских грла која настају преласком робе са једне на другу царинску територију. Ефикасно и ефективно обављање царинског поступка постаје још важније с обзиром на чињеницу да роба више пута прелази границу, да би се кроз неколико таквих инстанци створио комплетан производ, као и да је важно да се полупроизвод увезе и да стигне у процес производње тачно на време. Управо су мере из домена TF од изузетног значаја за обављање овако подељеног процеса производње у више земаља и треба да омогуће интегрисање свих учесника у GVCs на светском нивоу. Најважнији резултати, исказани као смањење трошкова у спољној трговини за око 10% у земљама OECD, очекују се од примене мера попут: поједностављења царинског поступка, пружања информација о сврставању робе у тарифне ставове унапред, као и од компјутеризације која би требало да омогући брже подношење царинске декларације.[8]

II) ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ НОВОГ КОНЦЕПТА

Анализом података о билатералној спољнотрговинској размени на традиционалан начин добија се нешто другачија слика у односу на податке добијене праћењем спољне трговине на бази новододате вредности. У првом случају могла би се преувеличати улога последње земље која учествује у производњи датог производа, с обзиром на то да се дата земља помиње као његов извозник, а да се том приликом не уочавају све остале земље које су допринеле стварању вредности. Такође, на тај закључак надовезује се и закључак да је корист коју последња земља у ланцу остварује далеко већа, како у погледу новчано изражене користи, тако и у погледу очекиване користи која би се могла изразити повећањем радних места потребних за комплетну производњу датог производа, иако се у једној од земаља учесница ланца, број радних места повећава само у мери у којој је

[8] OECD, "Trade Policy Implications of Global Value Chains", Интернет, www.oecd.org/sti/ind/tiva-policy-implications.pdf, p. 2, 10/03/2013.

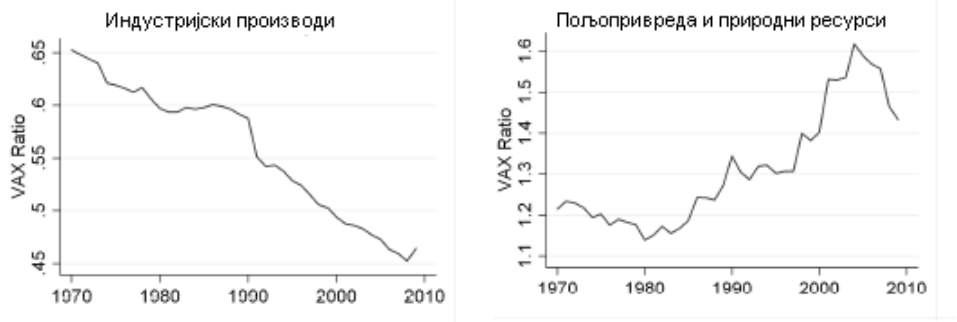
потребно произвести новододату вредност која се ствара у конкретној појединачној земљи учесници. Нови концепт мерења вредности спољне трговине управо треба да укаже на тачну расподелу користи које остварују појединачне земље у ланцу стварања новододате вредности. Нови концепт треба да појединачним земљама укаже и на проблеме које би могле имати уколико приступе примени протекционистичких метода. У производњи која се заснива на Глобалним ланцима вредности, очигледно је да не треба уводити протекционистичке мере према земљама које су учесници у ланчаној производњи. То би ограничавало даљу производњу у земљи која уводи протекционистичке мере, и то тако што поскупљује полупроизводе које она мора да увезе да би произвела робу намењену извозу. Иако је концепт мерења на бази новододате вредности тек постао отворено питање за даљу анализу трговинских токова на међународном нивоу, група аутора, користећи ову сасвим савремену методологију, спровела је анализу међународне трговине током неколико протеклих деценија.[9] Резултати њихове анализе само додатно потврђују закључке који се добијају на бази постојећих података из неколико протеклих година. Показатељ који се сматра репрезентативним јесте однос новододате вредности и укупног извоза (*the ratio of value added to gross exports – VAX ratio*), чиме се у периоду 1970–2009. године може измерити степен поделе процеса производње појединачних производа, који се обавља у више земаља. Вишегодишњим праћењем могу се уочити узроци поделе процеса производње појединачних производа, као и мерити њене последице.

Праћењем података током више деценија може се указати на промене до којих долази у оквиру ланца процеса производње. Те промене могу се анализирати са више аспеката: са укупног, светског, са аспекта појединачних земаља и са аспекта билатералних спољнотрговинских партнера. Закључено је да *VAX ratio* током наведеног периода од четрдесет година постепено опада, мада не истим интензитетом. У том смислу издвајају се три периода: период седамдесетих година када овај однос опада, осамдесетих када је био стабилан, и деведесетих када је поново почео да опада и то три пута брже у односу на седамдесете. Разлог томе је чињеница да се у појединачним земаљама остварује све мање новододате вредности, као и да у производњи једног производа са мањим учинком у погледу новостворене вредности, учествује све више земаља. Са аспекта појединачних земаља свакако да има разлика у

[9] Robert C. Johnson, Guillermo Noguera, „Fragmentation and Trade in Value Added over four decades“, NBER Working Paper No. 18186, National Bureau of Economic Research, Cambridge, USA, June 2012, pp. 1–61.

погледу пада датог односа: постоје земље са евидентираним незнатним падом, али и земље са падом од 25 процентних поена, међу којима се истичу напредне земље, али и неке од најразвијенијих у свету, попут Немачке. На билатералном нивоу су веома изражене разлике. Резултати наведеног истраживања представљају велики допринос, будући да је група аутора већ доказала да све врсте баријера у међународној трговини утичу на поделу процеса производње и њено реализовање у више земаља. Притом се мисли на све врсте баријера у међународној трговини, било да су оне резултат спољнотрговинске политике, или пак формиране ван ње, попут утицаја удаљености земаља које тргују, или постојања заједничког језика.[10]

Графикон 1: Остварени *VAX ratio* према секторима
у периоду 1970–2009. године



Извор: Robert C. Johnson, Guillermo Noguera, "Fragmentation and Trade in Value Added over four decades", NBER Working Paper No. 18186, National Bureau of Economic Research, Cambridge, USA, June 2012, p. 38.

На претходном графикону може се уочити и да се извоз на бази новододате вредности током протеклих неколико деценија, разликује и у зависности од врсте производа којима се тргује. Претходно наведени закључак да је однос извоза на бази новододате вредности и укупног извоза стабилан током осамдесетих, најочигледнији је када су у питању индустријски производи.

[10] Robert C. Johnson, Guillermo Noguera, "Fragmentation and Trade in Value Added over four decades", op. cit., p. 3.

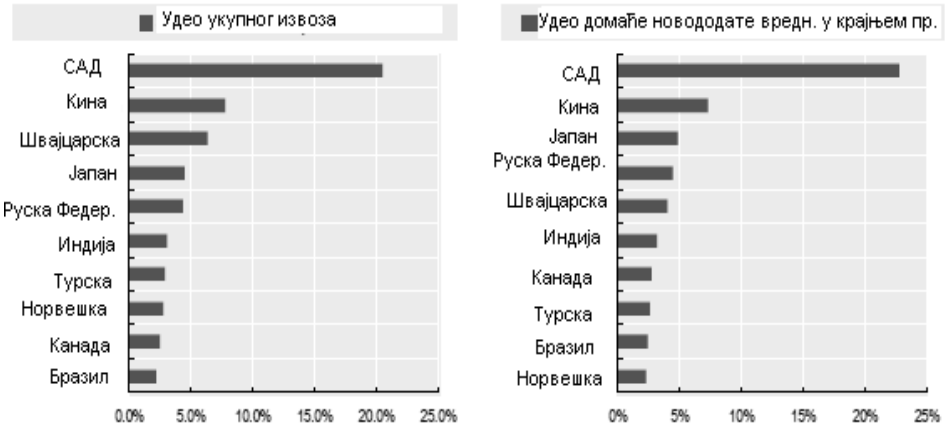
III) ПОЛОЖАЈ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У СВЕТСКОЈ ТРГОВИНИ НА ОСНОВУ КОНЦЕПТА НОВОДОДАТЕ ВРЕДНОСТИ

Мере које се предузимају за стварање базе података о спољној трговини на основу *input-output* табела, укључујући и статистичко праћење података по појединачним земљама, примењују се у земљама OECD, међу којима се истичу земље Европске уније, али и у осталим земљама чланицама WTO, будући да је иницијатива заједничка. Наиме, 15. марта 2012. године WTO и OECD су званично објавиле покретање иницијативе за стварање Базе података индикатора спољне трговине на бази новододате вредности (*Database of Trade in Value Added Indicators*).[11] Спољна трговина на бази новододате вредности може бити посматрана и са аспекта регионалних економских интеграција, каква је и Европска унија, као облик дубље интеграције, али и читавог низа потписаних Споразума о слободној трговини или преференцијалних споразума, каквих има како у Европи, тако и у читавом свету. Анализом података на бази новододате вредности доказано је и да постојање свих облика регионалног интегрисања повећава како укупан извоз, тако и извоз новододате вредности, али да укупни извоз повећава за око 30%, а извоз новододате вредности за 23%.[12] Осим тога, резултати ове анализе упућују и на закључак да облици дубље интеграције, као што је економска унија, или заједничко тржиште, представљају основ за веће промене када је у питању подела процеса производње појединачних производа која се обавља у више земаља. Нови концепт мерења бацио је другачије светло на сагледавање спољнотрговинских дефицита и на билатералном нивоу, па се закључује да неки од дефицита, према концепту новододате вредности и нису толико изражени, као према традиционалном мерењу спољне трговине. То значи да нови концепт мерења омогућује стварање другачије слике степена значајности одређених спољнотрговинских партнера. Када је у питању Европска унија, користећи TiVA базу, дошло се до закључка да је извоз и увоз земаља ЕУ релативно већи, у односу на традиционални концепт мерења и то у, односно, из САД и Јапана. Дакле, САД и Јапан су још значајнији спољнотрговински партнери ЕУ него што је традиционалан начин мерења спољне трговине могао да покаже. Иста мерења, према подацима TiVA базе, показала су да је извоз и увоз земаља ЕУ у, односно, из Швајцарске и Кине релативно мањи (Графикони 2 и 3).

[11] OECD, "Measuring Trade in Value Added: An OECD-WTO joint initiative", Интернет, http://www.oecd.org/industry/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm, 8/03/2013.

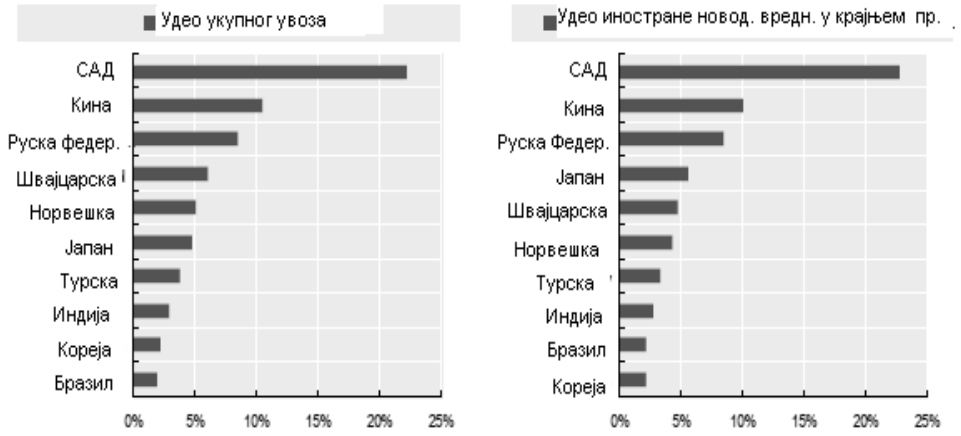
[12] Robert C. Johnson, Guillermo Noguera, "Fragmentation and Trade in Value Added over four decades", op. cit., pp. 3–4.

Графикон 2: Извоз ЕУ у одабране земље приказан као укупни извоз
и према концепту новододате вредности, 2009. године
(у процентима од укупног извоза)



Извор: Сајт OECD, Интернет, www.oecd.org/sti/ind/TIVA_EU.pdf, p. 1, 12/03/2013.

Графикон 3: Увоз ЕУ из одабраних земаља приказан као укупни увоз
и према концепту новододате вредности, 2009. године
(у процентима од укупног увоза)



Извор: Сајт OECD, Интернет, www.oecd.org/sti/ind/TIVA_EU.pdf, p. 1, 12/03/2013.

Према новом концепту мерења издвајају се другачији закључци у односу на традиционални. На основу података претходних графикона уочавамо да према новом концепту постоји чак и суфицит у трговини са САД, док је постојећи дефицит у трговини ЕУ са Русијом и Норвешком нижи јер је увоз енергената из ових двеју земаља у ЕУ управо уграђен у стварање извозних производа ЕУ. Још једна посебност Европске уније, а значајна са аспекта новододате вредности, налази се у чињеници да већи део трговине полупроизводима земље ЕУ обављају управо унутар ове регионалне интеграције. То је још једна потврда успешности интегрисања на регионалном нивоу. Управо је ЕУ пример интеграције која остварује повећање удела интрарегионалне трговине у укупној трговини интеграције. Сличан је случај и са Северноамеричком зоном слободне трговине и Источноазијском економском осовином, док је код већине осталих примећен пад или стагнација удела интрарегионалне трговине.[13] Зато је удео додате вредности пореклом из земаља које се налазе изван ЕУ у укупном њеном извозу посебно низак и износи само 13,4%, док је већ у случају САД тај удео виши и износи 17,5%. Сличан је и случај Јапана где је овај удео 16,4%, а посебно другачији је пример Кине која има удео од чак 33,1%.[14] Удео новододате вредности пореклом из земаља које се налазе изван ЕУ у извозу ЕУ разликује се и у зависности од тога којој групи сам производ припада. Постоје групе производа које већ традиционално захтевају да овај удео буде већи. У питању је хемијска индустрија са преко 20%, производња електронске опреме и производња транспортних средстава са око 18%.[15] Поред наведеног, земље ЕУ карактерише и далеко веће учешће сектора услуга у укупном извозу, према концепту новододате вредности у односу на традиционални. С обзиром на то да се услуге уграђују и у производњу производа који се даље извозе, овај удео треба додати укупном извозу услуга и тада се добија податак да чак 55% новододате вредности извоза ЕУ потиче управо из сектора услуга.[16]

Постојање GVCs на светском нивоу условило је нове промене захтева од стране учесника у у међународној производњи и трговини. Да би се тако на више земаља подељен процес производње могао обављати, потребна је предвидљива и транспарентна спољнотрговинска политика свих земаља учесница оваквих процеса. Дакле, управо је појава GVCs наметнула многим

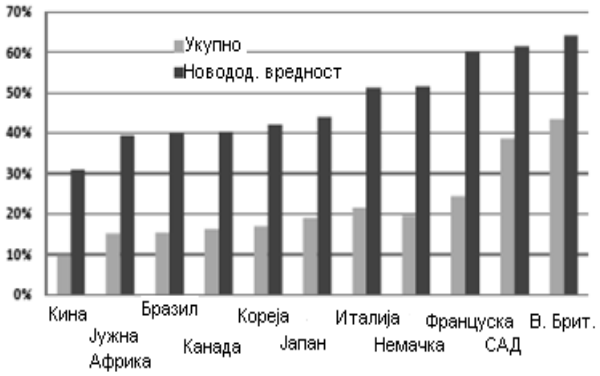
[13] Предраг Бјелић, *Међународна трговина*, Центар за издавачку делатност Економског факултета, Београд, 2012, стр. 359.

[14] Сајт OECD, Интернет, www.oecd.org/sti/ind/TIVA_EU.pdf, p. 2, 12/03/2013.

[15] Ibidem.

[16] Ibidem.

Графикон 4: Удео сектора услуга у укупном извозу према традиционалном концепту и у извозу према концепту новододате вредности, 2009. године



Извор: WTO, OECD-WTO Database on Trade in Value-Added – Preliminary results, Интернет, www.wto.org/english/res_e/statis_e/miwi_e/tradedataday13_e/oecdbrochurejanv13_e.pdf, p. 2, 10/03/2013.

земљама света, да уколико већ нису имале, створе услове у виду спољнотрговинске политике која би се односила како на царине, тако и на нецаринске баријере у међународној трговини, с обзиром да све укупно утичу и на стране добављаче, али и на домаће произвођаче. Те промене се не би могле очекивати да није дошло до настанка новог концепта мерења.

IV) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

О високом степену зависности југословенске привреде од репродукционог материјала који се набављао из увоза, а са циљем развоја индустријског сектора и производње производа који би се могли даље извозити, говоре следећи подаци. Структура увоза по намени производа током више деценија прошлог века и то 1954–1985. године указује на стални пораст учешћа увоза репродукционог материјала у структури увоза, које је 1954. године износило 51,9%, да би 1985. године износило 81,2%. Пораст учешћа праћен је и значајним повећањем вредности увоза репроматеријала, која је само у периоду 1954–1970. године повећана 7,3 пута. Након тога, смањење учешћа у структури увоза проузроковано је порастом учешћа увоза потрошне робе, током деведесетих.[17] То показује да је Југославија представљала само

[17] Радован Ковачевић, *Економски односи Србије са иностранством*, ЦИД Економског факултета у Београду, Београд, 2012, стр. 125–128.

једну карику у Глобалном ланцу вредности, а остаје и питање колики је њен удео у новостореној вредности био. Новим концептом мерења извоза и увоза Србије као дела глобалног ланца стварања новододате вредности, статистика Србије би добила важну базу података, а резултати анализе тих података могли би утицати на усмеравање њене спољнотрговинске политике у будућем периоду. Поред тога, додатно би документовала слику о структури спољне трговине Југославије и Србије у њеним оквирима, која се управо заснива на чињеници да је проблем југословенске спољне трговине одувек био изузетно висок увоз, да би се произвели производи намењени извозу.

V) ИЗВОРИ

1. Бјелић, Предраг, *Међународна трговина*, Центар за издавачку делатност Економског факултета, Београд, 2012.
2. Бјелић, Предраг, „Нови инструменти у анализи међународне трговине“, у: Гречић, проф. др Владимир, Веселиновић, проф. др Петар (редактори), *Актуелна кретања у европској и светској привреди: импликације на Србију*, Научно друштво економиста Србије, Економски факултет Београд, Економски факултет у Крагујевцу, Београд.
3. Johnson, Robert C., Noguera, Guillermo, “Fragmentation and Trade in Value Added over four decades”, NBER *Working Paper* No. 18186, National Bureau of Economic Research, Cambridge, USA, June 2012.
4. Ковачевић, Радован, *Економски односи Србије са иностранством*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2012.
5. OECD, “G20: Understanding Global Value Chains”, Интернет, www.oecd.org/about/secretary-general/g20understandingglobalvaluechains.htm.
6. OECD, “What is Trade in Value Added? Why is it important?”, Интернет, www.oecd.org/sti/ind/whatistradeinvalueadded.htm.
7. OECD, “Trade Policy Implications of Global Value Chains”, Интернет, www.oecd.org/sti/ind/tiva-policy-implications.pdf
8. OECD, “Measuring Trade in Value Added: An OECD-WTO joint initiative”, Интернет, http://www.oecd.org/industry/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm.
9. Сајт OECD, Интернет, www.oecd.org/sti/ind/TIVA_EU.pdf.
10. WTO, “OECD-WTO Database on Trade in Value-Added – Preliminary results”, Интернет,www.wto.org/english/res_e/statis_e/miwi_e/tradedataday13_e/oecdbrochurejanv13_e.pdfp. 2.

UDK: 338.124.4(4)
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 43–44, стр. 165–178
Изворни научни рад

Драгана РАДИЧИЋ[1]

ЕВРО(ПСКА) КРИЗА

ABSTRACT

Eurozone debt crisis remains the biggest threat to the global recovery. Over the last few months, important and unprecedented steps were taken in order to quell the crisis, providing much-needed assistance to the financial markets. Problems on the periphery of the eurozone, combined with effects of low growth, high interest rates, fiscal imbalances and financial pressures – are still very prominent. Restoring fiscal and financial sustainability as well as devising appropriate strategies for overcoming the crisis, despite the unfavorable economic environment, is a major challenge that requires time.

Key words: Eurozone, sovereign debt crisis, fiscal discipline, financial sector, reforms.

I) УВОД

Сама идеја о уједињењу Европе прилично је стара. Она се вековима провлачила кроз мисли европских интелектуалних елита које су заговарале концепт ширења јединствене европске свести и заједничког европског дома. Но, иако идеја о уједињеној Европи сеже далеко у прошлост, отелотворење те идеје односно први кораци ка стварању јединственог таквог ентитета реализовани су тек половином прошлог века. Наставак даљих интеграција у смислу паневропског организовања, изискивао је успостављање и доношење већег броја јединствених уговора, норми и конвенција. Као резултат једне од најзначајнијих конференција, фебруара 1992. године у Мастрихту, створена је Европска унија као јединствени вид организовања

[1] Мр Драгана Радичић, Erste bank a.d. Нови Сад. Електронска адреса аутора: radicic.dragana@yahoo.com.

држава, као међувладина и наднационална заједница која данас броји двадесет седам европских држава. Она је најмоћнија регионална организација и највећа економска, политичка и трговинска интеграција коју познаје савремени свет, а њен садашњи и будући статус предмет је велике политичке пажње и интереса. Међутим, током последњих неколико година, услед бурних дешавања, бројни су економски, социјални и политички изазови постављени пред Унију европских држава. Како живимо у свету све веће међузависности и сложености, преливања између националних економских политика имају вишеструко дејство, међународни токови капитала међусобно су испреплетени, монетарни и финансијски системи постали су „мултиполарни". Све већи број земаља, како развијених тако и економија убрзаног развоја – нарочито земље БРИКС[2] – постају активни учесници на глобалном тржишту и ниједна земља не може истински бити равнодушна према акцијама предузетим од стране једне или више других земаља. С тим у вези, глобална финансијска криза која је захватила светску економију прелила се и на земље чланице Европске уније, претећи разорним ефектима по њену привреду.

II) ЕВРОПСКА ЕКОНОМИЈА: ТРЕНУТНО СТАЊЕ И ИЗАЗОВИ

Све је јасније да вишедеценијским напорима као и Мастрихтским уговором дефинисан дизајн Европске уније ишчезава и да ћемо врло ускоро схватити да пројекта европских интеграција које смо узели *здраво за готово* током последњих пола века – више нема. Финансијска криза узела је болни данак у многим земљама чланицама Уније претећи да уништи подручје јединствене валуте. Томе су додатно допринели високи национални дугови и неизвесно здравље европских банака. Криза је показала дубоке недостатке у управљању еврозоном и иницирала фундаментална питања о оперативним принципима на којима се евро заснива. Од Лондона до Берлина и Варшаве, последњих година Европа доживљава рационализацију политичког и економског живота. У свеопштем хаосу поставља се питање: *Шта је пошло напако*?

Неуспех „Лиман Брадерса" (*Lehman Brothers*), догађај без преседана у историји глобалних економских прилика, септембра 2008. године, произвео је катастрофалне последице иницирајући талас нестабилности на финансијским тржиштима широм света. С тим у вези, постоји широка

[2] БРИКС (BRICS: *Brasil, Russia, India, China, South Africa*).

сагласност о улози непромишљене праксе у финансијском сектору непосредно пре избијања кризе. Посматран сам по себи, финансијски сектор не само да игра кључну улогу у акумулацији капитала, већ и у стварању додате вредности доприносећи економском расту. Сем тога, финансијски систем је средство иновација, помажући и промовишући технолошки напредак. С друге стране, звучни економски раст ослања се на ефикасан финансијски систем. Са сваком фазом унапређења економског развоја, финансијски систем оплемењује и повећава своје комплексности заједно са напретком у реалној економији. Импресивни трошкови за реалну економију током садашње кризе показали су колико је важна финансијска стабилност. Стања реалне економије и економског благостања обично се изражавају у виду привредног раста. У суштини можемо идентификовати три одлучујућа фактора привредног раста: капитал, људски ресурси и технолошки напредак. Од та три, један је очигледно највише под утицајем финансијске сфере – капитал. Као резултат, производња и трговина нашли су се у срцу кризе патећи исувише на глобалном нивоу, нарочито у развијеним економијама. Наиме, производња је опала на ниво до сада невиђен током читавог послератног периода. Финансијска стабилност је зато с правом постала приоритет на политичком дневном реду, сведочећи о глобалној димензији овог задатка. Историјски гледано, овакве кризе се редовно и циклично догађају током времена и могу се сматрати елементом тржишне економије. Ипак, покушаје да се повећа стабилност финансијског тржишта не би требало схватити као настојања да се избегну кризе у потпуности, већ као намеру да се повећа отпорност привредних система и на тај начин ограниче потенцијалне разарајуће последице. Сем тога, уобичајен страх јесте да строжији прописи могу кочити економски раст. Стога су креатори политике суочени са изазовом реформисања и с тим у вези, проналажења правог баланса између стабилности финансијског система и његове ефикасности. Добро дизајниране реформе могу финансијски систем начинити стабилнијим, без нарушавања одрживог раста. У циљу мудрог реформисања, а с аспекта тренутних дешавања, важно је прво разумети праве разлоге за тренутну кризу, јер у супротном постоји ризик од опасности лечења симптома али не и узрока. Данас се Европска унија суочава са два изазова: управљање кризом еврозоне као и реформисање тог управљања у циљу избегавања будућих финансијских превирања. И одиста, недавни догађаји показали су да је оквир економског управљања еврозоном некомплетан.

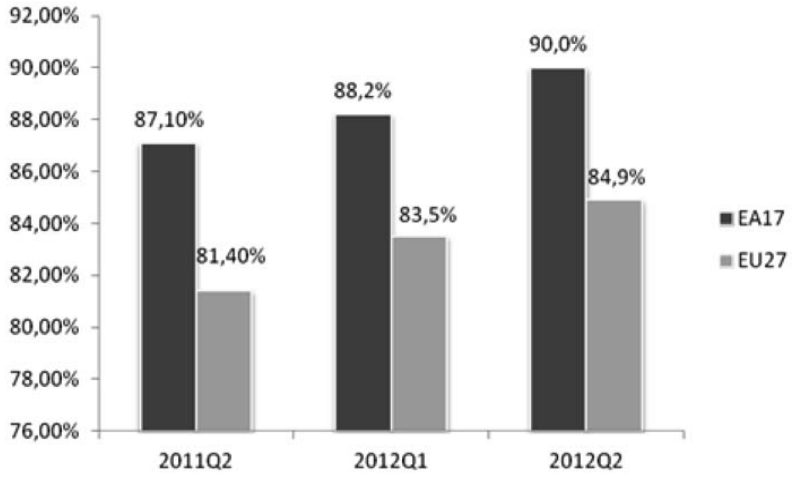
Европска унија јесте један од највећих светских економских актера, са око 30% глобалног бруто домаћег производа и 20% глобалних трговинских

токова, док је евро кључна међународна валута. *ЕУ искуство* је јединствено искуство у смислу регионалних економских интеграција. Финансијска тржишта у Европи тако су интегрисана да свака већа несолвентност (било од стране влада, било од стране банака) прети да угрози стабилност система. Оно што је почело с почетка 2010. године као стандардна фискална криза у Грчкој, убрзо је мутирало у кризу читаве еврозоне.[3] Поменута дешавања уздрмала су поверење Европљана у Унију и најпоносније њено достигнуће – евро. Криза је навела многе земље да преиспитају регулацију и надзор финансијских институција и тржишта, интервенције државе у финансијским системима, антимонополске политике, државне гаранције као и удео државног власништва у банкама и финансијској инфраструктури. Од почетка финансијске кризе, ниво јавног дуга земаља чланица драстично је повећан, са трендом даљег раста. Пораст јавног дуга одбио је инвеститоре затворивши тако финансијска тржишта појединих земаља чланица. Порастом јавног дуга дошло је до повећања фискалног дефицита, а следствено томе и до пада кредибилитета у кризом погођеним земљама. Пад кредитног рејтинга подрива банкарски сектор а самим тим и читаве привредне системе. С друге стране, кредити за ликвидност банака и влада, убризгани од стране Европске централне банке, спасли су привреде погођених земаља од потпуног колапса њихових економија. Током 2011. године, буџетски дефицит еврозоне (ЕА17) износио је 4,1% и 4,5% Европске уније (ЕУ27) од вредности бруто домаћег производа. Истовремено, јавни дуг је био 87,2% и 82,5%, ретроспективно. У 2011. години, буџетски дефицит и еврозоне и Европске уније опао је у апсолутним вредностима у поређењу са 2010. годином (са 6,2% на 4,1% у еврозони, и са 6,5% на 4,5% у Европској унији), док се јавни дуг повећао са 85,3% крајем 2010. године на 87,2% на крају 2011. у еврозони и са 80,0% на 82,5% вредности бруто домаћег производа у Европској унији.[4] Према другој процени Еуростата,

[3] Иначе, увид у право стање јавних финансија Грчке, половином 2009. године, сматра се раним почетком европске дужничке кризе. У почетку су се европски политичари залагали да убеде остатак Европе да је пример Грчке само изолован случај који нема ничег заједничког са остатком еврозоне. Међутим, ствари су кренуле другим током.

[4] Према Еуростату, најнижа вредност јавног дуга као процента БДП током 2011. године била је забележена у Естонији (6,1%), Бугарској (16,3%), Луксембургу (18,3%), Румунији (33,%), Шведској (38,4%), Литванији (38,5%), Републици Чешкој (41,2%), Летонији (42,6%), Словачкој (43,3%) и Данској (46,5%), док су четрнаест држава чланица имале јавни дуг изнад 60% вредности бруто домаћег производа у 2011. години: Грчка (165,3%), Италија (120,1%), Ирска (108,2%), Португал (107,8%), Белгија (98,0%), Француска (85,8%), Велика Британија (85,7%), Немачка (81,2%), Мађарска (80,6), Аустрија (72,2%), Малта (72,0%), Кипар (71,6%), Шпанија (68,5%) и Холандија (65,2%).

Графикон бр.1: Јавни дуг (% БДП)



Извор: Еуростат

током трећег квартала 2012. године вредност бруто друштвеног производа смањена је за 0,1% у еврозони, односно порасла је за 0,1% у Европској унији, а у односу на претходни квартал 2012. године.[5]

Крајем другог квартала 2012. године, јавни дуг у еврозони износио је 90,0%, у поређењу са 88,2% колико је износио на крају првог квартала 2012. године. У Европској унији јавни дуг повећан је са 83,5% на 84,9% у истом периоду. У поређењу са другим кварталом 2011. године јавни је дуг у односу на бруто домаћи производ порастао и у еврозони (од 87,1% на 90,0%) и у Европској унији (са 81,4% на 84,9%).

Глобална економска криза, високи нивои јавног дуга и буџетског дефицита, подстакли су владе широм света да спроводе изузетно ригорозне мере штедње, често изазивајући оштре и насилне, негодујуће реакције великог броја становништва. Један од параметара за мерење озбиљности кризе јесте стопа незапослености становништва јер рефлектује ниво животног стандарда. Широм европског континента забринутост и огорченост због све већих пореза и инфлације с једне, и отпуштања и смањења плата радника с друге стране, све је већа. Бројне земље, после свега, суочавају се и са великим и растућим трошковима у вези са старењем свог становништва, што ствара додатни

[5] У другом кварталу 2012. године стопа раста износила је -0,2% и у Европској унији и у еврозони.

значајни притисак на буџете влада који би могао угрозити европски модел социјалног благостања. Висока стопа незапослености у појединим земљама чланицама, резултирала је социјалним немирима.[6] Еуростат процењује да је у октобру 2012. године у Европској унији 25.913 милиона мушкараца и жена било незапослено, од чега је њих 18.703 милиона било незапослено у еврозони. У поређењу са септембром 2012. године, број незапослених лица повећан је за 204.000 у Европској унији и за 173. 000 у еврозони. Док је у поређењу са октобром 2011. године, незапосленост порасла за 2.160.000 у Европској унији и за 2.174.000 у еврозони. Међу државама чланицама, најниже стопе незапослености забележене су у Аустрији (4,3%), Луксембургу (5,1%), Немачкој (5,4%) и Холандији (5,5%), а највише у Шпанији (26,2%) и Грчкој (25,4%). У поређењу са периодом од пре годину дана, стопа незапослености повећана је у шеснаест држава чланица, пала је у девет и остала стабилна у Аустрији и Словенији. Највећи пад стопе незапослености примећен је у Естонији (са 11,5% на 9,6% у периоду од септембра 2011. до септембра 2012), Литванији (са 14,2% на 12,4%) и Летонији (15,7% на 14,2% између трећег квартала 2011. и 2012. године). Највеће повећање забележено је у Грчкој (18,4% на 25,4% у периоду између августа 2011. и августа 2012. године), Кипру (9,2% на 12,9%) и Португалу (13,7% на 16,3%).[7] С тим у вези, већа флексибилност на тржишту рада, пораст запослености и отварање нових радних места, један је од стратешких приоритета и за државе чланице Европске уније и за Европску унију као целину, и део је лисабонске стратегије. Наиме, криза и недавни догађаји показали су бројне недостатке у режиму економског управљања Европском унијом а нарочито еврозоном, као и неопходност радикалних реформи на пољу пре свега буџетске дисциплине, а све у циљу подражавања финансијске стабилности система и избегавања

[6] Незапосленост у последњем кварталу 2011. године у ЕУ-27 била је 9,8%, а у еврозони (ЕА-17) 10,4%.

[7] У октобру 2012. године, стопа незапослености младих била је 23,4% у ЕУ-27 и 23,9% у еврозони, док је октобра прошле године износила 21,9%, односно 21,2% ретроспективно. Иначе, у октобру су најниже стопе незапослености међу младима биле у Немачкој (8,1%), Аустрији (8,5%) и Холандији (9,8%), а највише у Шпанији (55,9%) и Грчкој (57,0% у августу 2012. године). Иначе, у октобру 2012. године у САД стопа незапослености износила је 7,9%, док је септембра исте године у Јапану износила 4,2%.

Демографско старење се убрзава тако да се почетак смањења броја становника Европске уније очекује од 2013/2014. године. Број људи старијих од шездесет година сваке године је двоструко већи, тј. за око два милиона годишње у односу на око један милион ранијих година. Комбинација мање радно способног становништва и пораст удела пензионисаног становништва даће нове димензије и напрезања социјалном систему Европске уније.

макроекономских неравнотежа. Рецесија је довела до депресије пореских прихода и повећања владиних издатака. У таквом амбијенту све земље настојале су да спроводе хитну интервенцију у смислу кредибилне средњорочне стратегије фискалне консолидације. Кључне ставке за лидере еврозоне биле су и јесу природа и оквир економске политике, оптимални степен децентрализације, као и реформе политичког режима држава чланица. За дугорочну одрживост еврозоне кључно је и преузимање дугова проблематичних привреда од стране појединих добростојећих земаља чланица Уније, а у циљу спречавања потпуног банкротства њихових економија. Упадљиво је да су оне земље које су највише искусиле европску суверену дужничку кризу – пре свега мисли се на Грчку и Ирску – биле међу лидерима у смислу раста економске активности у оквиру Европске уније током претходне деценије. И заиста, Ирска је названа *келтским тигром*, чиме је повучена паралела са брзим растом *азијских тигрова* у претходним деценијама.

Неке земље, укључујући и нове економије у Азији и Латинској Америци, као и поједине европске привреде – у првом реду мисли се на Немачку – успеле су да превазиђу потенцијалне опасности и наставе са спорим, но уједначеним привредним растом. У Европи, односи снага су се променили од почетка економске кризе и настављају да се померају како се криза наставља. Европа губи равнотежу. На први поглед Немачка, која се налази у прилично конфорном положају, остваривањем својих националних интереса истискује ентузијазам из Европске уније. Она је мање погођена кризом него многи њени суседи и доживљава релативно повећање економске моћи и богатства. Али у исто време, Немачка као највећа и најздравија економија еврозоне, у позицији је да помогне највише угроженим земљама чланицама да начине неопходна подешавања.

Наиме, не може бити одрживог раста без континуираног смањења дефицита. Данашњи дефицити постају сутрашњи дуг, а превелики дуг непогрешиво доноси фискалне кризе. Тржишта, забринута због бонитета, захтевају високе каматне стопе на државне обвезнице, што земљама поскупљује сервисирање дугова, претећи новим финансијским кризама. Иначе, постоје два начина како владе смањују дефиците: путем смањења потрошње и повећањем пореза. Дебата око стратегије која ће бити одабрана је вечита.[8] Ниједна друга економска криза после Другог светског рата није била тако озбиљна као данашња рецесија. Иако се велики број криза одиграо у

[8] Видети више: Alberto Alesina, "Cut deficits by cutting spending", 2012, Интернет, www.vox.eu.org.

последњих неколико деценија, готово све су остале у оквиру националних или регионалних догађаја – без значајнијег глобалног утицаја. Текућа криза је најдубља, најсинхронизованија и највише глобална још од времена Велике депресије.[9] Она означава повратак макроекономских флуктуација и амплитуда на финансијским тржиштима. Још једна година је прошла а криза у еврозони се продужава. Крај рецесије у еврозони и даље је ван видокруга. Штавише, водећи индикатори указују на то да ће се рецесија у еврозони проширити и продубити и у четвртом кварталу 2012. године. Да би се вратило самопоуздање и појачали раст и запошљавање, одлучна акција мора бити предузета првенствено у смислу осигурања одговарајућег темпа фискалне консолидације и адекватног обима структурних реформи. Мада се о глобалној економској кризи говори као о нечему што је изворно потекло из Сједињених Држава, Европа заслужује подједнаку одговорност у нарушавању глобалног привредног баланса и изазивању светских турбулентних токова. Са обе стране Атлантика, криза се испољила као резултат недоследности економских закона. И док су у Америци кризу иницирали субпрајмовски кредити, са друге стране Атлантика, у Европи, проблематичне периферне економије задуживале су се далеко више но што су биле у могућности дуг да врате, а неке од њих никада се нису у потпуности уклопиле у режим функционисања јединствене Уније. Сем тога, институционалне слабости које су допринеле нагомилавању финансијских крхкости, биле су маскиране претходно високом стопом раста. Природна последица ових догађаја била је више него извесна: буџети су бележили дефиците, ниво јавног дуга незапамћене висине, а незапосленост је рапидно скочила начинивши привредну и социјалну пустош у најслабијим чланицама, тзв. периферним економијама. Глобални финансијски застој и суверена дужничка криза у најзадуженијим земљама (Грчкој, Ирској, Португалу, Шпанији и Италији) произвели су нове пукотине у зони евра и покренули питање да ли за идеал европских интеграција – јединствену валуту евро – има будућности. Финансијска криза је изложила слабости актуелног дизајна

[9] Искуство из 1930. године је застрашујуће, јер владе у то време нису показале да су кадре да очувају економску интеграцију и развију дубљу сарадњу. И иако се у тумачењу садашње кризе углавном осврћемо на њена поређења са кризом из тридесетих година и надаље, на новије економске олује које су захватале појединачно или глобално, послератну привреду, такође је поучно приметити да у неким сегментима тренутна криза подсећа и на финансијске кризе класичног златног стандарда, из 1873. и 1893. године, а посебно на финансијску панику из 1907. године. Наиме, све су одреда понајпрво активиране догађајима у Сједињеним Државама, иако су стварни узроци били далеко комплекснији, и све су се проширили глобално, деформишући светску економију.

еврозоне, тешкоће фискалног прилагођавања и управљања јавним финансијама, као и недостатке у политици и институцијама држава чланица (посебно у финансијској регулативи), у функционисању банкарског система (пре свега мисли се на недостатак одговарајуће централне банке), као и на тржишту рада. Чињеница је да су, док је монетарна политика потпуно централизована, остали инструменти економске политике остали чврсто у рукама националних влада, што је озбиљан пропуст у дизајну еврозоне. У идеалном случају, земље би требало да предају суверенитет над коришћењем ових инструмената европским институцијама. Међутим, спремност да се начини тако драстичан корак учини још је одсутна.[10]

III) ЕКОНОМСКИ И ФИСКАЛНИ АСПЕКТИ КРИЗЕ

Последњих година, финансијска интеграција остварила је значајан напредак у Европској унији, а посебно у еврозони, и донела са собом значајне користи. Међутим, недавно је озбиљно погођена кризом. Ефекти су, нажалост, свеприсутни и упорни. Еврозона није фискално консолидована. Задуживање чланица било је ван сваке контроле. Одсуство фискалне дисциплине и лоша контрола јавних финансија повезана са великим неравнотежама текућег рачуна узели су данак у виду незапамћених економских превирања на тлу Старог континента. С друге стране, неки проблеми су упадљиво игнорисани, као на пример лоше стање комерцијалних банака те следствено томе висок ниво задуживања, као и одсуство јасне перспективе раста. Иако је криза, пре свега, резултат погрешне политике појединих држава чланица, одговорност сноси и читава Унија. Како досадашња контрола јавног дуга није дала резултате, у већини држава чланица Европске уније, имплементиране су ванредне мере (повећање пореза, мере штедње итд.) за смањење фискалног дефицита и јавног дуга.[11] Постоји евидентан ризик да земље са високим фискалним дисбалансима истовремено осећају и велики политички притисак. Сва ова дешавања указују на то да се институционални механизми Европске

[10] Видети више: Paul De Grauwe, "The Governance of a Fragile Eurozone", *Working Paper* No. 346, CEPS, 2011.

[11] Фискални подстицаји засновани на пореским олакшицама су више усмерени на повећање раста од оних заснованих на порасту потрошње. Што се тиче фискалног прилагођавања, оно засновано на смањењу потрошње, без повећања пореза, има већу вероватноћу да смањи дефицит и дуг од оних заснованих на повећања пореза. Поред тога, прилагођавања на страни потрошње, пре него на пореској страни, носе мању вероватноћу од нових рецесија. Видети више: Alberto Alesina, Silvia Ardagna, "Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending", *Working Paper* 15438, NBER 2009.

уније за обезбеђивање фискалне дисциплине суочавају са низом изазова. У тренутној ситуацији, решење за фискални оквир Европске уније, а пре свега еврозоне, јесте спровођења кредибилне стратегије фискалне консолидације односно враћање на здраве и одрживе фискалне позиције. Прецизније, најновија криза показала је да је фискална политика кључни елемент спасоносне стратегије сваке земље чланице. Наиме, фискални оквир Европске уније заснован је на систему спровођења фискалних правила, механизама и процедуралних захтева. Реформе фискалног система усмерене су на побољшање извршења буџетске дисциплине кроз механизме и процедуре, који су дизајнирани да буду више обавезујући него у прошлости. Императив јесу здраве јавне финансије. Криза је, такође, показала комплексност анализе фискалне одрживости и неопходност успостављања фискалних савета у државама чланицама, који би требало да буду независни и одговорни, а унакрсна сарадња таквих националних савета у оквиру еврозоне може бити ефикасан механизам за надзор и развој узајамног поверења.[12]

Иначе, у литератури се често Европска унија описује као превише фрагментирана да би била ефикасна. Док европски лидери не начине опипљиве кораке у правцу фискалне интеграције, финансијска тржишта неће бити уверена у несаломивост европског заједничког пројекта – валутне уније. Првенствено, циљ је успостављање јачег финансијског система као и наставак спровођења економских реформи с нагласком да би ефикасне и правовремене мере могле подстаћи раст бруто домаћег производа нарочито у земљама највише погођеним привредним превирањима. Како су тржишта рада и производа нефлексибилна, отежано јс прилагођавање цена и зарада. Без могућности да се девалвира валута, ове слабости проузроковале су један део неравнотежа и створиле проблеме са којима се последњих година Европа суочава. Сви кораци који су до сада предузети купили су време, но нису решили проблеме Европске уније. Нивои дуга и даље су исувише високи, макроекономске неравнотеже се настављају, а изгледи за опоравак у

[12] Да ли оштра редукције дефицита и државних дугова (позната као „фискално прилагођавање“) проузрокује велике губитке? Ово питање је на челу дебата, с обзиром на то да ће многе угрожене земље пре или касније морати да смање своје јавне дугове. Уместо одговора, пресудно је битно како се консолидација одиграва. Фискална прилагођавања заснована на смањењу потрошње су много јефтинија него она на бази пореза. Конкретно, прилагођавања на бази потрошње углавном су повезана са благим и кратког века рецесијама а у многим случајевима и без рецесије. Уместо тога, прилагођавања на бази пореза пратиле су пролонгиране и дубоке рецесије. Видети више: Alberto Alesina, Carlo Favero, Francesco Giavazzi, *The output effect of fiscal consolidations*, Harvard University, 2012.

неким јужним државама у Европи нису на видику. Мишљења се разилазе о томе колика ће фискална и економска координација и колика финансијска солидарност на послетку бити неопходна да се одржи монетарна унија.[13] У последње време неретко се испољава двоумљење да ли је Европска унија учинила довољно да спасе своје економије? Одговор је одричан јер, наиме, у свакој фази кризе, Европа је реаговала или исувише мало или исувише касно, или није била адекватно фокусирана на дугорочна решења. С тим у вези, европски политичари морају предузети неколико важних корака. Први је да се начине неопходне структурне и фискалне корекције у проблематичним земљама на периферији Уније које ће вратити финансије на одржив пут и омогућити им да ове земље поврате конкурентност. Друго, земљама које не могу да начине неопходне корекције – било да су им дугови превисоки, или није изводљиво политички, или су, пак, саме економије преслабе за додељену им улогу – требало би помоћи да изађу из еврозоне. И коначно, еврозона мора да створи много већи заједнички фискални простор. Такође, она би требало да буде кадра да реагује на шокове који утичу на земље чланице на различите начине кроз, на пример, заједнички програм незапослености или докапитализацију банака. Међутим, успостављање већег фискалног јединства је велики изазов, а недавне расправе су јасно ставиле до знања да су земље у Европи далеко од дељења европског идентитета.[14] Поред фискалне, Европи је неопходна и демократски легитимна политичка унија као и банкарска унија која би требало да оконча финансијску фрагментацију еврозоне.[15] Финансијска тржишта, све више свесна ових недостатака, почела су да цене ризик могућег распада валутног блока.[16]

---

[13] Видети више: Stefan Lehne, *Saving the Euro without Losing the Europeans*, Carnegie Endowment for International Peace, 2012.

[14] Видети више: Uri Dadush, *Can the Euro be Saved*?, Carnegie Endowment for International Peace, 2011.

[15] Конкретно, постоје јаке међузависности између банкарске, фискалне и политичке уније. Иначе, потреба за банкарском унијом је јача у оквиру валутне уније, јер је овде веза између монетарне и финансијске стабилности најизраженија. Иако су проблеми у банкарском систему у средишту садашње кризе, успостављање банкарске уније је потребан, мада не и довољан услов за евентуално решавање кризе која поштује интегритет евра. Више видети: Nicolas Véron, "Europe's single supervisory mechanism and the long journey towards banking union", *Policy brief*, 2012/16, Bruegel, 2012.

[16] Видети више**:** Benedicta Marzinotto, André Sapir, Guntram B Wolf, "What kind of fiscal union?", *Policy Brief*, 2011/06, Bruegel, 2011.

Криза је показала да смо живели у нереалном свету, указујући на неодрживе дугове, слабе банке и лошу координацију политика. И док је монетарна политика у потпуности централизована, остали инструменти економске политике остали су чврсто у рукама националних влада што је озбиљан пропуст у дизајну еврозоне. У идеалном случају, земље би требало да предају суверенитет над коришћењем ових инструмената европским институцијама. Међутим, спремност да се такав драстични корак учини готово је у потпуности одсутна.[17]

IV) ЗАКЉУЧАК

Непосредно пре избијања кризе, глобална економија доживљавала је невиђену експанзију у којој су земље еврозоне остваривале различите стопе раста својих економија уз дивергентне стопе инфлације, недовољан надзор финансијског сектора и дуготрајне структуралне слабости. Сем тога, цела Европа је била у ожиљцима услед осам година дугог настојања да се реконструише заједница најпре комешањем око, напослетку, напуштеног и одбаченог Устава, а касније и усвајањем Устава „препакованог“ у Лисабонски споразум. Такође, увођењем јединствене валуте без институција потребних за њено функционисање, тачније стварањем евра, негован је лажни осећај сигурности међу приватним инвеститорима, изазивајући огромне и неодрживе приливе капитала у привредама на ободу Европе. Као последица ових прилива, трошкови и цене су порасли, производња постала неконкурентна, а економије које су имале мање или више уравнотежену трговину пре само једне деценије, почеле су бележити велике трговинске дефиците. Нарушавање мастрихтских критеријума конвергенције довело је до кризе јавног дуга претећи стабилности еврозоне а због појачаног ефекта глобализације, зараза се шири(ла) више и брже него икад. Како јавне финансије захтевају трајне, а не привремене реформе, угрожене земље еврозоне требало би да настоје да смање своје дефиците и врате поверења тржишта. Криза је, наиме, изложила слабости актуелног дизајна еврозоне где се пре свега мисли на слабости у политици и институцијама држава чланица, посебно у сфери финансијске регулативе, у банкарском сектору, у управљању јавним финансијама и на тржишту рада. Но, криза је инспирисала бројне предлоге за јачање фискалне моћи еврозоне, чиме је отворен пут за веће трансфере државама чланицама

[17] Видети више: Paul De Grauwe, “The Governance of a Fragile Eurozone”, *Working Paper*, No. 346, CEPS, 2011.

најтеже погођене кризом. На дуге стазе, периферне економије морају постати конкурентне или ће резултат бити стална подела Европе на кредиторе и дужнике, што не би било политички одрживо током времена. Европи, која је у центру глобалних проблема, потребни су привредни раст, фискална консолидација, дубље интеграције и веће поверење уз неизоставну сарадњу са осталим светским економијама. Дугорочни изгледи за раст су да ће бити слабији него у протеклих двадесет година, под утицајем структурних слабости у области тржишта рада, тј. старења становништва и ниске продуктивности. Стога се земље које чине еврозону боре усвајајући и проширујући читав низ пакета за спасавање својих најслабијих чланица. Но, упркос свему, ниједна од тих мера није смирила тржишну агитацију која је покренула кризу, што указује на релевантну чињеницу да трајна стабилност у еврозони још није обезбеђена. Како време одмиче, опоравак у многим развијеним економијама је у застоју. Тренутна ситуација у еврозони највећи је тест за евро са којим се еврозона икад срела. Све су јаснији изгледи да је евро подигнут на климавим темељима. Све земље у еврозони подједнако су одговорне за очување евра, а посебно оне чије економије су у невољи. Европска унија је политички али и економски пројекат, а евро је замишљен као средство унапређења економског благостања и одржавања политичког баланса широм европског континента. Колапс заједничке валуте означио би и крај Европске уније. Европска унија ће опстати једино уз политичко јединство, структурне реформе и смањење трошкова, тако да су мере штедње неизбежна реалност за Европљане.

V) ИЗВОРИ

1. Ahearne, Alan, Wolff, Guntram B., "The debt challenge in Europe", *Working Paper*, 2012/02, Bruegel, 2012.
2. Alesina, Alberto, "Cut deficits by cutting spending", Интернет, www.vox.eu.org, 2012.
3. Alesina, Alberto, Ardagna, Silvia, "Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending", *Working Paper*, 15438, NBER, 2009.
4. Alesina, Alberto, Favero, Carlo, Giavazzi, Francesco, *The output effect of fiscal consolidations*, Harvard University, 2012.
5. Benedicta, Marzinotto, Sapir, André, Wolff, Guntram B., "What kind of fiscal union?", *Policy Brief*, 2011/06, Bruegel, 2011.
6. Dadush, Uri, *Can the Euro be Saved*?, Carnegie Endowment for International Peace, 2011.

7. Grauwe, Paul De, "The Governance of a Fragile Eurozone", *Working Paper*, No. 346, CEPS, 2011.
8. Lehne, Stefan, *Saving the Euro without Losing the Europeans*, Carnegie Endowment for International Peace, 2012.
9. Véron, Nicolas, "Europe's single supervisory mechanism and the long journey towards banking union", *Policy brief*, 2012/16, Bruegel, 2012.
10. Wyplosz, Charles, "Fiscal discipline in the monetary union", Интернет, www.voxeu.org, 2012.

UDK: 339.732.2(100)
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 43–44, стр. 179–191
Изворни научни рад

Мр Кристина ОБРАДОВИЋ[1]

КОЛИКО ЈЕ НЕЗАВИСНА НАЈНЕЗАВИСНИЈА ЦЕНТРАЛНА БАНКА НА СВЕТУ?

ABSTRACT

The author's intention is to analyze a concept of central bank's independence, using the example of European Central Bank, which certain theorists consider as the most independent central bank in a world, making this independence decomposed on its key aspects – institutional, legal, personal, functional and operational, as well as financial and organizational independence. These considerations author concludes indicating the position of the Court of Justice of the European Union which states that neither independance of the most independent central bank in a world is not apsolute, that it is actually limited by ECB's functions, its objectives and delegated powers. Having in mind that comprehensive analysis of central bank's independence has to include review of central bank's responsibility, as counterbalance of its independence – author ends this analysis with elements of this responsibility and its manifestations.

Key words: Central bank's independence, European Central Bank, Institutional independence, Legal independence, Personal independence, Functional and operational independence, Financial and organizational independence, Central bank's responsibility.

I) УВОД

Независност централне банке је једно од најзначајнијих, али и најосетљивијих институционалних питања у теорији централног банкарства. Међутим, теоријске расправе у вези с независношћу централне банке не препознају ни приближно онолико проблема колико у пракси изазива

[1] Саветник за усклађеност пословања и оперативне ризике, Народна банка Србије. Ставови изнети у овом тексту су лични ставови аутора и не представљају званичне ставове Народне банке Србије.

настојање да се та независност обезбеди и одржава. Иначе, концепт независности централне банке који представља општеприхваћени стандард и један од основних европских принципа и вредности, израђен је по угледу на концепт независности и самосталности судијске функције. Разлог због којег се централној банци гарантује независност је у томе што су циљеви који су законом постављени централној банци врло често на кратак рок, а нарочито у периодима економских криза, у супротности са циљевима економске политике владе (основни циљ централних банака је постизање и одржавање стабилности цена, док је најчешћи циљ економске политике влада повећање запослености, привредног раста итд.). Стога се сматра да је једино потпуно независна централна банка у стању да оствари свој основни циљ (ценовну стабилност), који пак на дужи рок најбоље доприноси остваривању и општих циљева економске политике (високој стопи запослености, одрживом привредном расту). Дакле, овај гарантовани принцип независности централне банке није сам по себи циљ, већ средство за остваривање њеног основног циља. Заправо, он је неопходни елемент монетарног поретка који гарантује да ће циљ – ценовна стабилност, увек бити приоритетан.[2] У теорији можемо наћи и поједине емпиријске анализе које потврђују да постоји непосредни утицај независности централне банке на постизање ниске инфлације (већа независност – нижа инфлација).[3] Овај општеприхваћени принцип независности централне банке обухвата институционалну, правну, персоналну, функционалну, финансијску и организациону независност. Под институционалном независношћу подразумева се то да централна банка, при вршењу својих овлашћења и у извршавању циљева и задатака утврђених законом, не може тражити нити прихватати упутства од државних органа и других лица. Правна независност се првенствено огледа у њеном правном субјективитету, односно у томе да има статус правног лица, што јој омогућава да пред надлежним органима покрене одговарајуће поступке увек кад обављање њених функција доводи у питање било који орган. Персоналну независност чини систем правила која штите гувернера, чланове управних и других органа од било ког притиска у обављању функција – правила о начину избора и трајању мандата, праву реизбора, разрешењу чланова ових органа итд. Функционална независност се огледа у томе да централна банка

[2] Hanspeter K. Scheller, *The European Central Bank – history, role and functions*, Second revised edition, European Central Bank, Frankfurt am Main, 2006, p. 123.

[3] Alberto Alesina, Lawrence H. Summers, "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence", *Journal of Money, Credit and Banking,* 25 (1993), p. 151–162.

располаже свим дозвољеним инструментима и средствима неопходним за вршење својих функција и остваривање задатака који су јој поверени законом. На крају, финансијска независност подразумева то да централна банка не може послове из своје надлежности обављати без одговарајућих финансијских средстава, односно да финансирање њених оперативних трошкова не сме зависити од одлука владе. Сви наведени видови независности треба да онемогуће утицај на вршење функција централне банке и на остваривање њеног основног циља прописаног законом. У националним оквирима, највећа потенцијална „опасност" по независност централне банке, долази од органа извршне власти. Због тога је и највећи број одредаба националних закона којима се уређују положај и функције централне банке усмерен на утрђивање механизама сарадње централне банке и владе (нарочито министарства финансија) који неће угрозити независност централне банке. Међутим, независност Европске централне банке, као јединe централне банке без државе, појављује се у нешто сложенијем виду у односу на независност националних централних банака.[4] Такође, пошто националне централне банке имају посебну улогу у Евросистему, концепт независности централне банке из комунитарног права протеже се и на те банке. Ово се манифестује кроз неопходност усклађивања националних закона којима се уређује положај и статус централне банке са захтевима који се односе на институционалну, правну, персоналну, функционалну и финансијску независност, као и кроз поштовање тих одредаба у пракси. Степен испуњености захтева који обезбеђују поштовање овог концепта независности процењује се и у извештајима о конвергенцији, које Европска централна банка (ЕЦБ) најмање једном у две године подноси Савету.[5]

II) ИНСТИТУЦИОНАЛНА НЕЗАВИСНОСТ

Уговор о функционисању Европске уније и Статут ЕСЦБ и ЕЦБ прописују да ни Европска централна банка, ни националне централне банке, ни било који члан њихових органа управљања, у спровођењу својих функција и остваривању циљева утврђених овим уговором и статутом – неће примати нити тражити упутства од институција, служби или агенција Европске уније, од било које владе државе чланице или од било ког другог тела. Овим се,

[4] Chiara Zilioli, Martin Selmayr, *The Law of the European Central Bank*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2001, p. 50.

[5] Frederic S. Mishkin један је од аутора који Европску централну банку сматрају најнезависнијом централном банком на свету.

дакле, утврђује да је противзаконито да Европска централна банка прима или тражи упутства од било ког тела, јавног или приватног, националног или међународног. При томе треба нагласити да је смисао ове одредбе да спречи утицај на непристрасно вршење функција, те да је акценат на забрани примања и тражења упутстава. Насупрот томе, није забрањено сарађивати с релевантним институцијама, размењивати информације и искуства. Таква сарадња је, нарочито између Европске централне банке и институција Европске уније, и неопходна за успешно остваривање циљева Европске централне банке, као и циљева читаве Уније. Истом одредбом је, с друге стране, прописана и забрана институцијама, службама и агенцијама Европске уније, као и владама држава чланица да врше утицај на чланове органа управљања Европске централне банке и националних централних банака.

III) ПРАВНА НЕЗАВИСНОСТ

Правна независност Европске централне банке заснована је на одредбама Уговора о функционисању Европске уније и Статута ЕСЦБ и ЕЦБ којима је прописано да Европска централна банка има својство правног лица. Ова чињеница је неопходан предуслов да Европска централна банка буде независна у вршењу својих функција, јер само субјект који поседује правну способност односно који има капацитет да на себе преузима права и обавезе може да изражава сопствену вољу у односима с другим субјектима. Правна независност Европске централне банке подразумева и њено право да Суду правде Европске уније подноси тужбу за заштиту својих прерогатива ако сматра да их угрожавају институције Европске уније или државе чланице.

IV) ПЕРСОНАЛНА НЕЗАВИСНОСТ

Персоналну независност, као што је наведено, чини систем правила која штите гувернера, односно чланове управних и других органа централне банке од било ког притиска у обављању функција. Ту спадају одредбе Статута ЕСЦБ и ЕЦБ о начину избора и трајању мандата чланова органа Европске централне банке (пре свега Извршног одбора), праву реизбора, разрешењу чланова ових органа итд. Тако је прописано да за председника, потпредседника или другог члана Извршног одбора може бити бирано лице које је држављанин неке од држава чланица и које има одговарајуће професионално искуство у области монетарне политике или банкарства, сагласношћу држава чланица (на нивоу шефова држава или влада), на предлог Европског савета. Савет ће пре давања предлога консултовати Европски парламент и Управни савет Европске

централне банке. Прописани услови за избор председника и потпредседника Европске централне банке, као и осталих чланова Извршног одбора треба да обезбеде одговарајући ниво стручности и професионалног интегритета ових лица, који је пак гаранција независног и одговорног вршења њихових функција. Дужина мандата чланова Извршног одбора је осам година, без права поновног избора. Међутим, када је основана Европска централна банка, при првом избору чланова Извршног одбора примењен је принцип различитих дужина мандата, с циљем да се обезбеди континуитет у раду њених органа. Наиме, први председник Европске централне банке изабран је на осам година, први потпредседник на четири године, а остали чланови с мандатом од пет, шест, седам и осам година. Када су ови мандати исцрпљени, сви чланови Извршног одбора именовани су на мандат од осам година. Статутом су прописани и основи за разрешење чланова Извршног одбора. Смисао ових одредаба је да спрече да разрешење чланова овог органа буде питање дискреционе оцене политичких центара одлучивања Уније. Наиме, прописано је да члан Извршног одбора може бити разрешен функције једино ако више не испуњава услове који су неопходни за вршење те дужности, или ако је нестручно и насавесно обављао своју функцију, те је одговоран за озбиљнији пропуст у вршењу те функције. Дакле, само у наведена два случаја Суд правде Европске уније може, на захтев Управног савета или Извршног одбора, одлучити да члана Извршног одбора разреши функције. С обзиром на то да и националне централне банке које су део Евросистема учествују у остваривању циљева Европског система централних банака, одредбе Статута ЕСЦБ и ЕЦБ утврђују и захтеве који се тичу персоналне независности, а које морају да испуне национални закони. Тако је Статутом, између осталог, прописано и да закони о националним централним банкама морају да обезбеде да дужина мандата гувернера не буде краћа од пет година. Такође, основи за разрешење гувернера предвиђени у националним законима не смеју се разликовати од основа за разрешење чланова Извршног одбора. Разрешење гувернера је заштићено од арбитрерности и одредбом Статута ЕСЦБ и ЕЦБ која прописује да гувернер и Управни савет могу поднети захтев Суду правде Европске уније да преиспита да ли су доношењем одлуке о разрешењу прекршене одредбе Уговора о функционисању Европске уније или други пропис донет ради спровођења тог уговора.

V) ФУНКЦИОНАЛНА И ОПЕРАТИВНА НЕЗАВИСНОСТ

Успостављање функционалне независности као *conditio sine qua non* захтева да основни циљ централне банке буде јасно и прецизно утврђен у

правном акту који уређује положај и функције те централне банке. Тај циљ је, с друге стране, једино могуће постићи ако је централној банци дато да самостално располаже свим инструментима и мерама неопходним за постизање утврђеног циља. Дакле, функционална независност Европске централне банке састоји се у томе што је овој банци омогућено да располаже свим дозвољеним инструментима и средствима неопходним за вршење утврђених функција и остваривање њеног основног циља. Наиме, смисао функционалне и оперативне независности је да Европска централна банка има све механизме за одржавање ценовне стабилности, односно да не мора да се ослања на инструменте и мере који су под контролом других институција Европске уније да би остварила тај циљ. Тако је Европска централна банка овлашћена да користи потребне инструменте монетарне политике, односно да спроводи операције на отвореном тржишту и да утврђује опште принципе за спровођење ових операција које националне централне банке морају да поштују, да прописује висину обавезних резерви, као и да одлучује о другим потребним инструментима монетарне контроле. Такође, Европска централна банка има монопол над издавањем новца у Еврозони. Наиме, према Уговору о функционисању Европске уније и Статуту ЕСЦБ и ЕЦБ, Управни савет има ексклузивно право да одобри издавање новчаница евра у Заједници, док само издавање новчаница могу, поред Европске централне банке, вршити и националне централне банке. Дакле, немогуће је створити законско средство плаћања у Еврозони, а да одлуку о томе није донела Европска централна банка. На тај начин Европска централна банка контролише новчану базу у Еврозони. Осим тога, Уговором о функционисању Европске уније и Статутом ЕСЦБ и ЕЦБ изричито је прописана забрана Европској централној банци и централним банкама држава чланица да финансирају институције, органе, службе или агенције Европске уније, као и владе, регионалне, локалне или било које друге органе и институције које врше јавна овлашћења. То значи да је забрањен сваки вид давања кредита, позајмица, прекорачења по рачуну, као и било којих видова кредитних олакшица, јавном сектору. Такође, Европској централној банци је на располагању широк спектар инструмената које користи како би обезбедила да се њене политике доследно спроводе. У том смислу Европска централна банка може да доноси прописе и појединачне правне акте, као и да изриче санкције за непоштовање тих аката. На крају, код разматрања проблема функционалне и оперативне независности централне банке најбоље се може уочити значај јасног дефинисања циља централне банке и њених функција, јер једино централна банка која има стриктно утврђен циљ и прецизно одређене функције може очекивати да јој се остави довољан „маневарски простор“ да предузме све што је неопходно ради ефикасног вршења тих функција и успешног постизања задатог циља.

VI) ФИНАНСИЈСКА И ОРГАНИЗАЦИОНА НЕЗАВИСНОСТ

Чак и у случају када би централна банка била потпуно независна са аспекта институционалне, функционалне и персоналне независности, њена општа, суштинска независност била би угрожена ако та банка не би могла самостално да располаже довољним финансијским средствима за вршење поверених функција.[6] У томе се огледа значај остваривања финансијске независности централне банке. Степен финансијске и организационе независности било које централне банке, па и Европске централне банке, требало би процењивати са становишта да ли је нека трећа страна у могућности да директно или индиректно утиче на способност централне банке да обавља послове из своје надлежности, и то како у смислу утицаја на људске, тако и на финансијске ресурсе. Неки од главних индикатора финансијске независности централне банке на основу којих се може проценити степен остварене независности јесу право на утврђивање сопственог буџета, право на расподелу сопствених прихода, право на утврђивање унутрашње организације, право на одређивање зарада запослених, и др. Европска централна банка има сопствени буџет, одвојен од буџета Европске заједнице, и остварује сопствене приходе. Осим тога, ова банка самостално уређује своју унутрашњу организацију и управља сопственим људским ресурсима. Целокупни капитал Европске централне банке су уписале и уплатиле националне централне банке држава чланица Еврозоне, према кључу утврђеном Статутом ЕСЦБ и ЕЦБ. Нето профит који Европска централна банка оствари у свом пословању распоређује се у складу са Статутом ЕСЦБ и ЕЦБ, и то најпре у фонд општих резерви (у износу који утврди Управни савет, али не више од 20% нето профита и највише до износа који је једнак основном капиталу), а остатак се исплаћује као дивиденда акционарима. Губици се такође прво надокнађују из фонда општих резерви, а затим, ако је потребно, на терет прихода националних централних банака остварених по основу вршења функција монетарне политике Европског система централних банака у тој финансијској години (пропорционално висини остварених прихода и највише до износа тих прихода). Дакле, из наведеног произлази да прописима комунитарног права институцијама Европске уније и државама чланицама нису дати механизми преко којих би могли да угрозе финансијску и оперативну независност Европске централне банке. Међутим, скрећемо пажњу на чл. 129. став 3. Уговора о функционисању Европске уније који прописује да се одређене одредбе

[6] ECB Convergence Report, May 2008, p. 20.

Статута ЕСЦБ и ЕЦБ могу мењати у редовном поступку за доношење прописа, односно да их могу мењати Европски парламент и Савет ЕУ, на предлог Европске централне банке и након консултовања Европске комисије или на предлог Европске комисије и након консултовања Европске централне банке. Међу члановима Статута које је могуће мењати на овај начин налази се и члан 36. овог статута, којим је прописано да Управни савет утврђује услове и начин заснивања радног односа и права и обавезе које произлазе из радног односа у Европској централној банци. Иако је смисао прописивања ове одредбе био да се Савету ЕУ и Европском парламенту омогући да одредбе Статута које су техничке природе прилагоде изменама насталим у функционисању Европске уније, на тај начин је заправо створена могућност да Европски парламент и Савет ЕУ, на предлог Европске комисије, измене одредбу која је једна од гаранција оперативне независности Европске централне банке.[7] Међутим, треба напоменути да ова могућност до сада није коришћена, односно да ниједна одредба Статута ЕСЦБ и ЕЦБ није измењена по оваквом поједностављеном поступку.[8]

VII) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА О НЕЗАВИСНОСТИ ЕВРОПСКЕ ЦЕНТРАЛНЕ БАНКЕ

Проблему независности централних банака се у последње време поклања изузетна пажња, како у теорији, тако и у јавним иступима представника и чланова органа централних банака, али и политичара, аналитичара и др. Посебну пажњу овом питању у својим анализама, прегледима националних регулатива и извештајима посвећују и најзначајније међународне финансијске

[7] И уопштено говорећи, прописивање да се поједине одредбе Статута ЕСЦБ и ЕЦБ могу мењати по поједностављеном поступку, односно да за њихову измену није неопходно да све државе чланице изразе своју сагласност потписивањем уговора и његовом ратификацијом – свакако умањује степен независности ЕЦБ. Осим члана 36, на овај начин се могу изменити и следећи чланови Статута ЕСЦБ и ЕЦБ: члан 5. ст. 1, 2. и 3, чл. 17. и 18, члан 19. став 1, чл. 22, 23, 24. и 26, члан 32. ст. 2, 3, 4. и 6, и члан 33. став 1. одредба под а).

[8] Међутим, треба напоменути да је Уговором из Нице из фебруара 2003. године, у Статут ЕСЦБ и ЕЦБ унета одредба (члан 10. став 6) која је давала могућност Савету ЕУ да измени принцип гласања Управног савета Европске централне банке, сопственом одлуком. Ово значајно овлашћење Савета ЕУ, које представља могућност за грубо задирање у независност Европске централне банке, донекле је ограничено прописивањем да Савет ЕУ ову одлуку доноси на нивоу шефова држава или влада. Ово овлашћење Савета ЕУ је и искоришћено у 2003. години, када је Савет, на основу препоруке Европске централне банке, изменио члан 10. став 2. Статута (Council Decision 2003/223/EC, OJ L 83, 1.4.2003). Ова измена је ступила на снагу 1. маја 2004. године.

институције – Европска централна банка и Међународни монетарни фонд. И кроз анализу прописа којима се уређују положај и статус централних банака може се уочити тренд јачања независности централне банке. У том смислу поједини аутори сматрају да је код Европске централне банке, као једне од најмлађих централних банака на свету, постигнут до сада највећи степен независности. Тако Мишкин (*Frederic S. Mishkin*), упоређујући независност Европске централне банке и Система федералних резерви САД (по угледу на који је, према његовом мишљењу и оформљен Европски систем централних банака), извлачи закључак да је Уговором о Европској унији створена најнезависнија централна банка на свету. Овај аутор дакле упоређује одредбе које су гаранција независности Система федералних резерви (који сматра за централну банку са завидним нивоом независности) с одредбама Уговора о функционисању Европске уније које се односе на независност Европске централне банке, и резимира – чланови Извршног одбора Европске централне банке, као и чланови Одбора гувернера Система федералних резерви имају дуг мандат (осам година); обе централне банке самостално утврђују свој буџет; међутим, циљ Европске централне банке је знатно прецизније утврђен од циља Система федералних резерви, а што је најважније положај и статус Европске централне банке не може се променити изменом закона, него једино кроз ревизију Уговора о функционисању Европске уније (што је компликован поступак јер сви потписници уговора морају да се сложе с предложеном изменом, односно да потпишу нови уговор и ратификују га у складу са својим унутрашњим правним системима).[9] Међутим, треба напоменути да је Суд правде Европске уније експлицитно изразио своје схватање концепта независности Европске централне банке и граница те независности у пресуди по тужби Европске комисије против Европске централне банке, по питању надлежности Агенције за спречавање проневера (коју је образовала Европска комисија), над пословањем Европске централне банке.[10] Наиме, Суд је у овом случају заузео став да је смисао одредаба Уговора о оснивању ЕЗ и Статута ЕСЦБ и ЕЦБ да заштите Европску централну банку од сваке врсте политичког притиска, како би јој се омогућило да ефикасно врши своје функције усмерене на остваривање циља утврђеног тим уговором и статутом. Међутим, Суд се недвосмислено приклања поимању независности Централне банке као категорији која није апсолутна, већ је ограничена функцијама те банке, њеним

[9] Frederic S. Mishkin, *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*, eight edition, Pearson Education, Inc., 2007, p. 324.

[10] The judgment of the European Court of Justice in Case C-11/00 Commission v European Central Bank [2003] ECR I-7215.

циљевима и овлашћењима која су јој поверена. Дакле, Суд сматра да је реч о независности Европске централне банке унутар Заједнице, а не о независности у односу на Заједницу.[11] На крају, Суд закључује да чињеница да је Европска централна банка независна не значи да је она потпуно одвојена од Европске заједнице, нити да је изузета од примене сваког прописа комунитарног права.

VIII) ОДГОВОРНОСТ ЕВРОПСКЕ ЦЕНТРАЛНЕ БАНКЕ[12]

Као што смо видели, Европском систему централних банака, односно Европској централној банци, Уговором о функционисању Европске уније одређен је основни циљ, утврђене су функције које ће обављати ради остварења тог циља и поверена одређена овлашћења која омогућавају несметано вршење тих функција. Такође, Европској централној банци се, ради обезбеђивања предуслова неопходних за несметано вршење утврђених функција, гарантује институционална, правна, персонална, функционална и финансијска независност. Та независност, између осталог, подразумева да ни институције, службе, агенције или органи Европске уније, као ни државе чланице нити њихови органи не могу давати упутства Европској централној банци, да не могу захтевати претходне консултације поводом одлука које доноси та банка, нити могу накнадно преиспитивати те одлуке, поништавати их или одлагати њихово дејство.[13] Из свега наведеног произлази захтев за успостављањем механизма тзв. „демократске одговорности" Европске централне банке, као противтеже наведеним овлашћењима и гаранцијама независности. Та одговорност заправо подразумева да Европска централна банка „полаже рачун" за активности које предузима у вршењу поверених функција односно за (не)успех у остваривању утврђеног циља. Ова

[11] Rosa M. Lastra, *Legal Foundations of International Monetary Stability*, Oxford University Press, London, 2005, p. 225.

[12] Од енглеске речи *accountability* која нема потпуно исто значење као реч *responsibility*. Постоје читаве књиге које разматрају које је право значење овог појма (нпр. Robert D. Behn, *Rethinking democratic accountability*, The Brookings Institution, Washington D.C., 2001). Међутим, на овом месту намера је само да се укаже да није реч о правној одговорности, у смислу подложности прекршиоца диспозиције некој правној санкцији (дакле није реч о грађанскоправној, а још мање о кривичноправној одговорности). Ради се заправо о тзв. демократској одговорности односно обавези неког тела, којем су поверена одређена овлашћења и функције, и којем се из тог разлога гарантује одређени степен независности – да положи рачун јавности о томе како врши те функције и да ли је остварило задати циљ.

[13] Осим Суда правде Европске уније.

одговорност произлази из чињенице да су државе чланице Еврозоне на Европску централну банку пренеле суштинске атрибуте сопственог монетарног суверенитета, те да основни принципи сваког демократског друштва налажу да институција којој су поверени такви прерогативи мора да одговара грађанима и њиховим демократски изабраним представницима.[14] Међутим, ова одговорност се не сме схватити у смислу обавезе Европске централне банке да посебно образлаже и оправдава своје одлуке или поступања, јер би, у том случају − ако би било који политички орган био у могућности да интервенише или чак и посредно утиче на поступак одлучивања централне банке, ово заправо значило да тај орган учествује у доношењу њених одлука, што би грубо нарушило независност те банке. Наведени појам „демократске одговорности" уско је повезан с појмом легитимитета. При томе би требало разликовати две стране легитимитета – прву која се тиче поступка настанка неког тела, односно преношења одређених овлашћења на то тело, и другу која се тиче постигнутих резултата у остваривању повереног циља. У том смислу, Европска централна банка прву страну легитимитета црпи из чињенице да је основана Уговором о Европској унији, који су потписале и ратификовале све државе чланице, у складу са својим уставним одредбама. Међутим, друга страна легитимитета зависи од начина на који Европска централна банка врши своје функције, односно ту врсту легитимитета ова институција стиче успешним остваривањем циља који јој је поверен.[15]

Концепт „демократске одговорности" такође је уско повезан и са концептом независности централне банке. Заправо, независност централне банке је потпуно компатибилна са постављањем питања одговорности те банке за одлуке које је донела, што опет, с друге стране, значајно доприноси поверењу јавности у независни статус те банке.[16] Стога многи аутори кажу да су независност и одговорност централне банке две стране истог новчића.[17] Наиме, суштина је у томе да институција којој се повере тако широка и значајна овлашћења, неизоставно мора објаснити на који начин их користи и

[14] Hanspeter K. Scheller, *The European Central Bank – history, role and functions*, op.cit., p. 127.

[15] Ibidem, page 127. Према овом аутору, одговорност је заправо основни предуслов за постојање демократског легитимитета. Он истиче да у демократији сва власт (односно сувереност) извире из народа, те да легитимитет свих одлука које обавезују, односно тангирају друштво, мора да буде потврђен кроз вољу бирача.

[16] ECB Convergence Report, May 2008, p. 17.

[17] Hanspeter K. Scheller, *The European Central Bank – history, role and functions*, op.cit., p. 128.

са коликим успехом постиже задати циљ. Осим тога, с обзиром на то да се не ради о одговорности према некој конкретној институцији, влади нити држави, већ пре свега о полагању рачуна јавности, концепт „демократске одговорности“ Европске централне банке је у вези и са принципом транспарентности. Европска централна банка је, пре свега, одговорна за утврђивање јединствене монетарне политике. Усвајањем квантитативне дефиниције ценовне стабилности,[18] ова институција је заправо утврдила мерило на основу којег се може проценити њена успешност у остваривању дефинисаног циља. Осим тога, Европска централна банка одговара и за све друге функције које су јој поверене Уговором о функционисању Европске уније и Статутом ЕСЦБ и ЕЦБ, односно за све функције Евросистема, без обзира на то да ли их врши непосредно или то чине националне централне банке. На крају, ова одговорност се испољава кроз обавезе Европске централне банке да подноси извештаје. Тако је Уговором о функционисању Европске уније прописана обавеза Европске централне банке да достави годишњи извештај о свом пословању и о монетарној политици за претходну и за текућу годину Европском парламенту, Савету ЕУ и Европској комисији, а такође и Европском савету. Председник Европске централне банке представља овај извештај пред Саветом ЕУ и Европским парламентом, који на основу тога може одржати и општу дебату. Такође, председник Европске централне банке и други чланови Извршног одбора могу, на захтев Европског парламента или на сопствену иницијативу, бити позвани да излажу пред надлежним одбором парламента. Поред тога, Статутом ЕСЦБ и ЕЦБ прописана је обавеза Европске централне банке да изради и објави извештај о активностима Европског система централних банака, најмање квартално. Такође, Европска централна банка дужна је да објави свој годишњи рачун. Извршни одбор, у складу са Статутом ЕСЦБ и ЕЦБ израђује годишњи рачун Европске централне банке за претходну финансијску годину (која се поклапа са календарском годином), у складу са принципима које је утврдио Управни савет. Управни савет усваја тај рачун, након чега се он објављује. Ревизију годишњег рачуна Европске централне банке и националних централних банака држава чланица, врше независни екстерни ревизори, које на предлог Управног савета одређује Савет ЕУ. На основу Сатута ЕСЦБ и ЕЦБ, ови ревизори имају овлашћење да изврше анализу свих финансијских извештаја, рачуна и документације Европске централне банке и националних

[18] Управни савет ЕЦБ је дефинисао стабилност цена као повећање хармонизованог индекса потрошачких цена, које не прелази 2% у односу на претходну годину. Такође, утврђено је да се стабилност цена постиже на средњи рок.

централних банака држава чланица, да би прибавили све информације о њиховим трансакцијама. Међутим, како не би била угрожена независност Европске централне банке, прецизирано је да су овлашћења Ревизорског суда у односу на испитивање рачуна и извештаја Европске централне банке, ограничена само на испитивање ефикасности управљања Европском централном банком. Консолидовани финансијски извештај Европског система централних банака објављује се једном недељно, а сви извештаји доступни су заинтересованим лицима, бесплатно. Треба напоменути да је Европска централна банка установила и већи степен транспарентности од овог који је прописан Уговором о функционисању Европске уније и Статутом ЕСЦБ и ЕЦБ, јер уместо кварталних извештаја издаје месечни билтен о активностима Европског система централних банака, а осим тога објављује и бројне публикације, информације, радне документе и др. Сви ови документи доступни су и на званичном вебсајту Европске централне банке.

IX) ИЗВОРИ

1. Alesina, Alberto, Summers, Lawrence H., "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence", *Journal of Money, Credit and Banking*, 25, 1993.
2. Council Decision 2003/223/EC, OJ L 83, 1.4.2003.
3. ECB Convergence Report, May 2008.
4. Lastra, Rosa M., *Legal Foundations of International Monetary Stability*, Oxford University Press, London, 2005.
5. Mishkin, Frederic S., *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*, eight edition, Pearson Education, Inc., 2007.
6. Scheller, Hanspeter K., *The European Central Bank-history, role and functions*, Second revised edition, European Central Bank, Frankfurt am Main, 2006.
7. "The judgment of the European Court of Justice in Case C-11/00 Commission v European Central Bank [2003]", ECR I-7215.

UDK: 347.471:061.1
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 43–44, стр. 192–198
Изворни научни рад

Др Сандра СТОЈАДИНОВИЋ ЈОВАНОВИЋ[1]
Др Јасмина БОГИЋЕВИЋ[2]

ДИРЕКТИВА 2011/96/ЕУ О ЗАЈЕДНИЧКОМ СИСТЕМУ ОПОРЕЗИВАЊА МАТИЧНИХ КОМПАНИЈА И ФИЛИЈАЛА

ABSTRACT

The Council of the European Union adopted Directive 2011/96/EU of 30 November 2011 on the common system of taxation that is applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States, with the objective of exempting dividends and other profit distributions paid by subsidiary to their parent companies from withholding taxes and to eliminate double taxation of such income at the level of the parent company. In an effort to join European Union, Serbia has to take into consideration this Directive in order to harmonize national law with the Community law.

Key words: European Union, Directive 2011/96, otaxation, parent companies, subsidiaries.

I) СВРХА

Савет Европске уније је 30. новембра 2011. године усвојио Директиву број 2011/96 о заједничком систему опорезивања примењивом на матичне компаније и филијале различитих земаља

[1] Економски факултет у Београду. Електронска адреса аутора: sandra28@gmail.com.

[2] Економски факултет у Крагујевцу. Електронска адреса аутора: jasminabogic@ptt.rs. Рад је резултат рада на пројекту Економског факулета Универзитета у Београду, под насловом „Примена савремених метода менаџмента и маркетинга у унапређењу конкурентности предузећа у Србији у процесу њене интеграције у Европску унију“, број 179062, под окриљем Министарства за науку и технолошки развој Републике Србије за период 2011–2014. година.

чланица (*Council Directive 2011/96/EU of 30 November 2011 on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States*).[3] Директива има циљ да се дивиденде и друге расподеле добити од филијала ка матичним компанијама ослободе пореза по одбитку и да се елиминише двоструко опорезивање ових прихода на нивоу матичне компаније. Како би се осигурала фискална неутралност, неопходно је да профити које филијала дистрибуира својој матичној компанији буду ослобођени пореза по одбитку. Поред тога, разлог за доношење ове Директиве је и чињеница да је претходна Директива 90/435/ЕЕЗ о заједничком систему опорезивања примењивом на матичне компаније и филијале различитих земаља чланица (*Council Directive 90/435/EEC of 23 July 1990 on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States*)[4] била суштински мењана и допуњавана неколико пута, и како је потребно учинити још измена, то је било неопходно да, у интересу јасноће, постојећи акти буду преформулисани, што је учињено кроз ову Директиву.

II) МЕРЕ ЕУ

У Европској унији донето је неколико аката намењених регулисању опорезивања матичних компанија и филијала. Основна је:

Директива 90/435/ЕЕЗ од 23. јула 1990. године о заједничком систему опорезивања примењивом на матичне компаније и филијале различитих земаља чланица (*Council Directive 90/435/EEC of 23 July 1990 on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States*),[5] која је допуњена амандманима:

- Директивом 2003/123/ЕЗ од 22. децембра 2003. године којом се допуњује Директива 90/435/ЕЕЗ о заједничком систему опорезивања примењивом на матичне компаније и филијале различитих земаља чланица (*Council Directive 2003/123/EC of 22 December 2003 amending Directive*

[3] "Council Directive 2011/96/EU of 30 November 2011 on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States", *OJ* L 345, 29.12.2011, pp. 8–16.

[4] "Council Directive 90/435/EEC of 23 July 1990 on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States", *OJ* L 225, 20.08.1990, pp. 6–9.

[5] Ибидем.

90/435/EEC on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States),[6] и

- Директивом 2006/98/ЕЗ од 20. новембра 2006. године којом се прилагођавају поједине директиве на пољу опорезивања, због приступања Бугарске и Румуније (*Council Directive 2006/98/EC of 20 November 2006 adapting certain Directives in the field of taxation, by reason of the accession of Bulgaria and Romania*).[7]

Доношењем Директиве 2011/96 од 30. новембра 2011. године, ове директиве су укинуте.

III) САДРЖАЈ

У састав Директиве улази опширни уводни део који се састоји од 12 ставова, а затим следи њених 11 чланова и три Анекса.

Директивом се, у члану 1, одређује да свака земља чланица треба да примени ову Директиву на:

- дистрибуцију профита који су примиле компаније те земље чланице од својих филијала из других земаља чланица;
- дистрибуцију профита од компанија те земље чланице ка компанијама других земаља чланица чије су оне филијале;
- дистрибуцију профита који су примиле сталне пословне јединице које се налазе у тој земљи чланици од компанија других земаља чланица које потичу од њихових филијала из земље чланице различите од оних где се стална пословна јединица налази; и
- дистрибуцију профита од компанија те земље чланице ка сталним пословним јединицама које се налазе у другој земљи чланици од компанија исте земље чланице чије су оне филијале.

Директивом се, такође, предвиђа и да она не треба да спречи примену домаћих или споразумних одредаба неопходних ради превенције преваре или злоупотребе (чл. 1. ст. 2).

---

[6] "Council Directive 2003/123/EC of 22 December 2003 amending Directive 90/435/EEC on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States", *OJ* L 7, 13.01.2004, pp. 41–44.

[7] "Council Directive 2006/98/EC of 20 November 2006 adapting certain Directives in the field of taxation, by reason of the accession of Bulgaria and Romania", *OJ* L 363, 20.12.2006, pp. 129–136.

За потребе примене Директиве, у члану 2. дате су дефиниције појмова „компанија земље чланице“ и „стална пословна јединица“. Под „компанијом земље чланице“ подразумева се свака компанија:

- која се може јавити у разним правним облицима (акционарско друштво, командитно друштво, друштво са ограниченом одговорношћу итд.), односно формама конституисаним према националном законодавству и подложним корпоративном опорезивању (део А Анекса 1);
- која се, према пореском закону земље чланице, сматра резидентом те земље чланице за пореске сврхе и, у условима закљученог споразума о двоструком опорезивању[8] са трећом земљом, не сматра се резидентом за пореске сврхе изван Уније; и
- која је, поврх тога, предмет неког од националних пореза на корпорације, без могућности бирања или изузимања, или било ког другог пореза који може бити супституисан било којим од ових пореза (део Б Анекса 1).

Под појмом „стална пословна јединица“ (енгл. *permanent establishments*) подразумева се фиксно место пословања које се налази у једној земљи чланици кроз које се пословање компаније друге земље чланице у целости или делимично обавља у оној мери да су профити са тог места пословања предмет опорезивања у тој земљи чланици у којој се налази по основу релевантног билатералног пореског споразума или, у одуству оваквог споразума, по основу националног законодавства.

За потребе примене Директиве, у члану 3 (став 1), утврђује се да статус матичне компаније треба да се додели:

- најмање компанији земље чланице која испуњава услове постављене у члану 2 и поседује минимум 10% капитала у компанији друге земље чланице која испуњава исте услове; и
- под истим условима, компанији земље чланице која поседује минимум 10% капитала у компанији исте земље чланице, коју у потпуности или делом поседује стална пословна јединица претходне компаније која се налази у другој земљи чланици.

Под филијалом се подразумева она компанија у којој се капитал поседује под наведеним условима (члан 3, став 1).

Директива, у члану 3 (став 2), земљама чланицама даје опцију:

[8] Иако се називају споразуми о двоструком опорезивању, ови споразуми, у ствари, имају циљ да се спречи двоструко опорезивање.

- да помоћу билатералног споразума, изврше замену критеријума власништва у капиталу са критеријумом поседовања гласачке моћи;
- да не примењују ову Директиву на компаније те земље чланице, које у непрекидном периоду од најмање две године не остварују критеријум власништва који их квалификује за матичне компаније, или на оне међу њиховим компанијама у којима једна компанија друге земље чланице не остварује ово власништво у непрекидном периоду од најмање две године.

Тамо где матична компанија или њена стална пословна јединица, по основу удруживања матичне компаније са њеном филијалом, прими дистрибуирани профит, земља чланица матичне компаније и земља чланица њене сталне пословне јединице треба да, изузев када је филијала ликвидирана,ураде следеће (члан 4, став 1):

- или да се уздрже од опорезивања ових профита;
- или да опорезују овај профит али да овласте матичну компанију и сталну пословну јединицу да од износа пореске обавезе одузме ту разлику корпоративног пореза који се односи на ове профите и који је платила та филијала и свака друга филијала нижег нивоа.

Директивном се не спречава земља чланица матичне компаније да захтева од филијале да буде фискално транспарентна на основу оцене земље чланице правних карактеристика те филијале које произилазе из закона према којем је конституисана, и стога из опорезивања матичне компаније по основу њеног удела у профитима њене филијале, као и када ови профити настану. У овом случају, земља чланица матичне компаније треба да се уздржи од опорезивања дистрибуираних профита те филијале (члан 4, став 2).

Свака земља чланица треба да задржи опцију којом се предвиђа да сваки трошак који се односи на власништво и сваки губитак који резултира из дистрибуције профита филијале не мора бити одбијен од опорезивог профита матичне компаније. Када су, у овом случају, трошкови менаџмента везани за власништво утврђени на фиксном нивоу, фиксна сума не сме да пређе 5% профита дистрибуираног од стране филијале (члан 4, став 3).

Савет ће, понашајући се у складу са специјалном правном процедуром и после консултовања Европског парламента и Економског и социјалног комитета, у одговарајућем тренутку, усвојити правила која ће да примени од датума ефективног ступања на снагу заједничког система компанијског опорезивања (члан 4, став 5).

У члану 5, Директива утврђује да профити, које филијала дистрибуира својој матичној компанији, треба да буду ослобођени од пореза по одбитку. У члану 6, Директива предвиђа да земља чланица матичне компаније не треба да наплаћује порез по одбитку на профите које ова компанија прима од филијале (члан 6).

Под термином „порез по одбитку" Директива не обухвата аконтацију или плаћање унапред корпорацијског пореза земљи чланици те филијале који је повезан са дистрибуцијом профита њеној матичној компанији (члан 7, став 1). Директива неће утицати на примену домаћих или споразумом утврђених одредби креираних да елиминишу или смање економско двоструко опорезивање дивиденди, нарочито одредби које се односе на плаћање пореских кредита примаоцима дивиденди (члан 7, став 2).

Земље чланице треба да доносе законе, прописе и административне одредбе, неопходне ради усаглашавања са овом Директивом, од 18. јануара 2012. године. О томе одмах треба да обавесте Комисију (члан 8, став 1). Када земље чланице усвоје ове мере, оне морају да садрже референцу која ће упућивати на ову Директиву, или им треба придружити ову референцу приликом њиховог јавног објављивања. Начини на које ће бити учињене ове напомене треба да буду утврђени од стране земаља чланица (члан 8, став 1). Земље чланице треба да информишу Комисију о тексту главних одредби из националног законодавства које су усвојили на пољу које покрива ова Директива, указујући на корелацију између њих и ове Директиве (члан 8, став 2).

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива је ступила на снагу двадесетог дана од њеног објављивања у *Службеном листу Европске уније* (*Official Journal of the European Union*), члан 10, и намењена је земљама чланицама (члан 11).

Овом Директивом укида се Директива 90/435/ЕЕЗ, без обзира на обавезе земаља чланица које се односе на временска ограничења за транспозицију Директиве 90/435/ЕЕЗ и њених амандмана у национално законодавство (члан 9, став 1). Као временски лимит за транспозицију у национално законодавство Директиве 90/435/ЕЕЗ био је утврђен 31. децембар 1991. године, а њених амандмана: Директиве 2003/123/ЕЗ – 1. јануар 2005. и Директиве 2006/98/ЕЗ – 1. јануар 2007. године (Анекс II, део Б). Референце које су се односиле на укинуту Директиву треба да буду тумачене као

референце за ову Директиву и треба да се читају у складу са корелационом табелом датом у Анексу III Директиве (члан 9, став 2).

V) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Имајући у виду тежњу Србије да постане чланица Европске уније, то познавање ове, као и других директива, постаје значајно за Србију. Како приступање Европској унији захтева и усклађено национално законодавство са европским законодавством (*acquis communautaire*), то је за Србију значајна и Директива 2011/96/ЕУ и усклађивање националних прописа на овом пољу са прописима у ЕУ. Процеси глобализације и транснационализације, који су интензивно захватили светску привреду, захватају и Србију, доносећи све већи број матичних компанија и филијала и повећавајући њихов значај за привреде земаља. Отуда је и овај аспект регулативе обухваћен Директивом, опрезивање матичних компанија и њихових филијала, значајан како у Европској унији тако и у Србији.

VI) ИЗВОРИ

1. "Council Directive 2011/96/EU of 30 November 2011 on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States", *OJ* L 345, 29.12.2011.
2. "Council Directive 90/435/EEC of 23 July 1990 on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States", *OJ* L 225, 20.08.1990.
3. "Council Directive 2003/123/EC of 22 December 2003 amending Directive 90/435/EEC on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States", *OJ* L 7, 13.01.2004.
4. "Council Directive 2006/98/EC of 20 November 2006 adapting certain Directives in the field of taxation, by reason of the accession of Bulgaria and Romania", *OJ* L 363, 20.12.2006.

НАУКА И ТЕХНОЛОГИЈА

UDK: 005.336.4:65.012.32
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 43–44, стр. 199–220
Изворни научни рад

Др Драган ЧОВИЋ[1]

ПОЈАМ ИНТЕЛЕКТУАЛНЕ СВОЈИНЕ, ОБЛИЦИ ЊЕНЕ ЗАШТИТЕ И УТИЦАЈ НА ТОТАЛНИ КВАЛИТЕТ МЕНАЏМЕНТА

ABSTRACT

When intellectual property is protected as intellectual capital, it allows for free and fair exchange of intellectual and creative efforts of the author's creativity, which can be valorized compensation and recognition for intellectual creativity and practical application for the end user. In this way, trade in intellectual capital and intellectual property rights, each participant contributes and encourages new scientific discoveries. The need scientific analysis of intellectual property rights in the context of TQM indicated the validity of their synthesis, as a new concept for innovations that would ensure the competitiveness of the organization in the market, product quality, reduce costs, increase productivity and profits. Such a concept of intellectual property in TQM, change the current state of the organization, it is flexible and contributes to quality changes in the market. It is imperative there is a need of high security level of legal protection of intellectual property rights both nationally and internationally, which resulted in the adoption of a number of international agreements and conventions in the field of intellectual property protection. If one country has developed national legislation to protect intellectual property, it can accelerate the turnover of these rights and the transfer of technology and achieve a significant advantage in the sustainability of its economic growth, the presence in the international market and the competitiveness of their products and services.

Key words: Intellectual property, TQM, intellectual capital, intellectual property rights.

[1] Др Драган Човић, Универзитет Метрополитан у Београду. Електронска адреса аутора: covic.dragan@gmail.com.

I) ПОЈАМ АУТОРСКОГ ПРАВА

Ауторско право је млађа грана права, која се као правна дисциплина формирала у 19. веку. Ауторским правом уређују се права аутора књижевних, научних и уметничких дела, док се правима сродним ауторском праву уређују права интерпретатора, произвођача фонограма, видеограма, емисија и база података. Овим правима регулише се начин остваривања тих права и начин њихове заштите. Ауторско дело је оригинална духовна творевина аутора, изражена у одређеној форми, без обзира на његову уметничку, научну или другу вредност, његову намену, величину, садржину и начин испољавања. Опште идеје, начела, принципи и упутства која су садржана у ауторском делу, нису обухваћена ауторскоправном заштитом.[2] Ауторско дело је објављено кад је на било који начин и било где у свету први пут саопштено јавности од стране аутора, односно лица које је он овластио.[3] Аутор ужива морална и имовинска права у погледу свог ауторског дела од тренутка настанка ауторског дела.[4] Аутор има искључиво право да му се призна ауторство на његовом делу, да објави своје дело и да штити интегритет свог дела као и право на његово економско искоришћавање. Аутор има искључиво право да другоме забрани или дозволи стављање у промет примерака свог дела или да их да у закуп или да дозволи извођење, представљање и емитовање свог дела.[5] Лице које је на законит начин прибавило рачунарски програм као ауторско дело, ради уобичајеног наменског коришћења програма, може без дозволе аутора и без плаћања ауторске накнаде да уобичајено користи програм, с тим да не сме вршити пласман програма којим би се повредило ауторско право.[6] Аутор, односно његов правни следбеник, може уступити поједина или сва имовинска права на своме делу другом лицу. Ауторским уговором се имовинска ауторска права уступају или у целини преносе.[7] Ако је аутор створио дело током трајања радног односа, извршавајући своје радне обавезе, послодавац је овлашћен да то дело објави и носилац је искључивих имовинских права на његово искоришћавање у оквиру своје регистроване делатности у року од пет година од завршетка дела, ако општим актом или

[2] Закон о ауторским и сродним правима, чл. 6, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009, 99/2011, 119/2012.

[3] Ibidem, чл. 7.

[4] Ibidem, чл. 8.

[5] Ibidem, чл. 14–33.

[6] Ibidem, чл. 47.

[7] Ibidem, чл. 67.

уговором о раду није друкчије одређено.[8] Аутор има право на посебну накнаду зависно од ефеката искоришћавања дела. Међутим, ако је ауторско дело рачунарски програм носилац искључивих имовинских права на делу је послодавац. Послодавац је дужан да приликом коришћења дела створеног у радном односу наведе име, псеудоним или знак аутора. Имовинска права аутора трају за живота аутора и 70 година после његове смрти. Морална права аутора трају и по престанку трајања имовинских права аутора.[9]

Конвенције које су у овој области релевантне и ратификоване од стране Републике Србије су:

- Бернска конвенција о заштити књижевних и уметничких дела (*Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 4/1986, од 14.3.1986. године).[10]
- Светска (Универзална) конвенција о ауторском праву од 1952. године (*Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 54/73, од 18.10.1973. године).[11]
- Међународна конвенција о заштити уметника извођача, произвођача фонограма и установа за радио-дифузију – Римска конвенција од 1961. године (*Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 13/2002, од 20.12.2002. године).[12]
- Конвенција о заштити произвођача фонограма од неовлашћеног умножавања њихових фонограма од 1971. године (*Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 13/2002, од 20.12.2002. године).[13]

[8] Ibidem, чл. 98.

[9] Ibidem , чл. 102.

[10] Бернска конвенција о заштити књижевних и уметничких дела, *Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 4/1986; од 14.3.1986. године,Интернет,http://paragraf.rs/propisi/zakon_o_ratifikaciji_bernske_konvencije_za_zastitu_knjizevnih.html.

[11] Светска (Универзална) конвенција о ауторском праву од 1952. године, *Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 54/73; од 18.10.1973. године, Интернет, http://www.paragraf.rs/propisi/uredba_o_ratifikaciji_svetske_univerzalne_konvencije_o_autorskom_pravu.html.

[12] Међународна конвенција о заштити уметника извођача, произвођача фонограма и установа за радио-дифузију – Римска конвенција од 1961. године, *Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 13/2002, од 20.12.2002. године, Интернет, http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrdjivanju_medjunarodne_konvencije_o_zastiti_izvodjaca.html.

[13] Конвенција о заштити произвођача фонограма од неовлашћеног умножавања њихових фонограма од 1971. године, *Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 13/2002, од 20.12.2002. године, Интернет, http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrdjivanju_konvencije_o_zastiti_proizvodjaca_fonograma_od_neovlascenog_umno%C5%BEavanja_njihovih_fonograma.html.

- WIPO Уговор о ауторском праву од 1996. године (Сл. лист СРЈ – *Међународни уговори*, бр. 13/2002, од 20.12.2002. године).[14]
- WIPO Уговор о интерпретацијама и фонограмима од 1996. године (*Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 13/2002).[15]

II) СРОДНА АУТОРСКА ПРАВА

Начин искоришћавања појединих врста ауторских дела врши се на посебан начин, путем приказивања или извођења тих дела од стране уметника извођача или интерпретатора, снимањем на средства за механичку репродукцију звука (фонограм)[16] и слике (видеограм)[17] и емитовањем путем радио-дифузне мреже. У таквим ситуацијама често долази до спорних ситуација између корисника ауторских дела и аутора, које нису регулисане позитивним прописима, па је створена једна нова грана права која је добила име сродна ауторска права.[18] У сродна права уврштено је и право базе података, које регулише положај произвођача базе података, услове коришћења, начин коришћења, правну заштиту и слично.[19] Поред тога, у најновије време у сродна права уврштено је и право првог издавача слободног дела, у циљу пружања правне заштите издавачима који први издају или саопштавају дело које до тада није било издато или саопштено, а након истека имовинских права аутора. За постојање сродних права и њихово коришћење нужно је претходно постојање ауторских дела, али је било неопходно установити и правни систем заштите

[14] WIPO Уговор о ауторском праву од 1996. године, *Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 13/2002, од 20.12.2002. године Интернет, http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrdjivanju_wipo_ugovora_o_autorskom_pravu.html.

[15] WIPO Уговор о интерпретацијама и фонограмима од 1996 године, *Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 13/2002, Интернет, http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrdjivanju_wipo_ugovora_o_interpretacijama_i_fonogramima.html.

[16] Под „фонограмима“ се подразумевају средства за механичку репродукцију звука: касете, магнетофонске траке, грамофонске плоче и др.

[17] Под „видеограмима“ се подразумевају средства за бележење низа слика са или без пратећег звука на средствима за механичку репродукцију слике и звука: видео-касете и сл.

[18] „Сродна права“ су превод са немачког – *Werwandte Schutzrechte*; у италијанском праву називају се „конексна права“ (*Dritti connessi*), док се у француском и англосаксонском праву називају „суседним правима“ (*Droits voisins*, *neighbouring rights*).

[19] База података је збирка електронски уређених и забележених података којима се електронски приступа (речник, сакупљене и систематизоване информације за одређену сврху, итд.).

посебним категоријама корисника ауторских дела – интерпретаторима, произвођачима фонограма и видеограма, установама за радио-дифузију, произвођачима базе података и првом издавачу слободног дела.

Статистика

Од 2009. до 2011. године при Заводу за интелектуалну својину извршено је следеће депоновање:[20]

2009. година

Подносиоци пријаве	A1 / ауторско право	C1 / сродна права	УКУПНО ДЕПОНОВАНО
Домаћа физичка и правна лица	310	3	313
Страна физичка и правна лица	3	/	3
Укупно	313	3	316

2010. година

Подносиоци пријаве	A1 / ауторско право	C1 / сродна права	УКУПНО ДЕПОНОВАНО
Домаћа физичка и правна лица	312	1	313
Страна физичка и правна лица	2	/	2
Укупно	314	1	315

2011. година

Подносиоци пријаве	A1 / ауторско право	C1 / сродна права	УКУПНО ДЕПОНОВАНО
Домаћа физичка и правна лица	305	5	310
Страна физичка и правна лица	2	/	2
Укупно	307	5	312

[20] Преузето са: Интернет, сајт Завода за интелектуалну својину Републике Србије.

III) ПАТЕНТ

Проналазак из било које области технике, који је нов, инвентиван и индустријски применљив – је патент и уређује се патентним правом. Патентним правом штити се проналазак у облику производа или поступка. Не сматрају се проналасцима открића, научне теорије, математичке теорије, естетске креације и слично, јер имају општедруштвени значај, корист и вредност. Проналазак се сматра новим ако није садржан у стању технике. Проналазак има инвентивни ниво ако за стручњака из одговарајуће области не произилази, на очигледан начин, из стања технике. Он је индустријски примењив ако се предмет проналаска може произвести или употребити у било којој грани индустрије и пољопривреде. Проналазач има право да ужива економске користи од свог пријављеног проналаска, односно од проналаска заштићеног патентом. Права проналазача који је створио проналазак у радном односу и права организације у којој је проналазак настао утврђују се законом, општим актима и уговором између послодавца и запосленог, односно њихових представника. Заштита проналаска патентом могућа је једино ако су испуњени законом предвиђени услови. Овде се ради о субјективном праву носиоца патента (физичком или правном лицу). Титулар патента има одређена права за одређену територију и за одређено време. Само проналазак који је остварио одређене резултате ужива правну заштиту и добија патентну исправу регистрованог патента. Међутим, наш Закон о патентима не предвиђа патентну заштиту за три врсте проналазака, и то због интереса јавног поретка или морала или правнополитичких разлога. Ти изузеци се односе на:

Прва група

1. поступак клонирања људских бића;
2. поступак за промену генетског идентитета ћелија људских бића;
3. коришћење људског ембриона у индустријске или комерцијалне сврхе;
4. поступак измене генетског идентитета животиња ако ти поступци изазивају патњу животиња, а без значајне медицинске користи за човека или животињу.

Друга група

1. проналазак хируршког или дијагностичког поступка или поступка лечења који се примењује непосредно на људском или животињском телу, осим производа или супстанци које се примењују у том поступку.

Трећа група

1. проналазак који се примењује на биљну сорту или животињску расу као и на биолошки поступак за добијање биљке или животиње.[21]

Врсте патената

Национални патент се одобрава у земљи у којој се подноси патентна пријава, у тој земљи ужива правну патентну заштиту и важи на територији те земље. Конвенција о Европском патенту[22] основала је Европски патентни биро са седиштем у Минхену, који одобрава европски патент као наднационални патент и који важи на територији већег броја земаља, односно на територији земаља које су ратификовале наведену конвенцију. Европски патент траје 20 година као наднационални патенет и представља хармонизацију националних патентних права. Поред основне врсте патента, наш закон предвиђа и:

Мали патент је проналазак који има нижи инвентивни ниво од проналаска којим се штити патент, има ограничен предмет заштите и обухвата она техничка решења која се односе на обликовање или конструкцију неког предмета, конструкцијског елемента или електричне шеме. Зато правна заштита малог патента траје 6 година и може се продужити још два пута по две године, тако да максимални рок заштите траје 10 година.

Допунски патент је патент који је усавршена верзија већ заштићеног патента, чији носилац може бити једино исто физичко или правно лице титулар основног патента. Допунски патент је својом материјалном садржином везан за основни патент. Између проналаска заштићеног допунским патентом и проналаска заштићеног основним патентом мора да постоји функционална, технолошка или нека друга веза.

Зависни патент је патент којим се штити проналазак који се не може самостално примењивати, без истовремене примене другог проналаска који је временски раније заштићен патентом. Ради се у ствари о два проналаска која су везана функционалним везама, а проналазачи су два различита лица. Поред наведеног, могућа подела патента је и подела на патенте за производ и патент за поступак.

Патент за производ подразумева овлашћење на искоришћавање проналаска за производњу, понуду, стављање у промет и употребу. То је у

[21] Закон о патентима, чл. 9, *Службени гласник РС*, бр. 99/11, од 27. децембра 2011.

[22] Конвенција о Европском патенту, *Сл.гласник РС – Међународни уговори*, бр. 5/2010, *Сл. гласник РС*, бр. 99/2011.

ствари овлашћење на искључиву производњу. *Патент за поступак* садржи овлашћење за поступак производње или овлашћење за радни поступак.

Садржина права на патент

Овлашћење стечено прибављањем и лиценцирањем патента омогућава се титулару патента: да користи у производњи заштићени проналазак, да ставља у промет производе добијене из заштићеног проналаска и да располаже патентом.[23] Уколико титулар патента не користи патент у смислу употребе, исти се може одузети или применити принудна лиценца. Разлог томе је општи друштвени интерес да се проналазак користи и даје допринос за привредни развој, а истовремено и даље искоришћавање патента и давање доприноса настанку нових проналазака и општег техничког напретка друштва. Титулар патента има и право да забрани другим лицима да користе његов патент без његове сагласности, за све време трајања патентне заштите.

Статистика

У прилогу су статистички подаци за период од 2007. до 2010. године који се односе на пријаву и регистрацију патената:

1) пријаве патената:

Година		2007.	2008.	2009.	2010.
Националне пријаве	Пријаве домаћих подносилаца	388	386	299	290
	Пријаве страних подносилаца	20	16	21	23
Међународне пријаве	PCT пријаве у националној фази	55	73	40	16
	Проширене пријаве европског патента	5.372	5.625	4.258	3.559
УКУПНО		5.835	6.100	4.618	3.888

2) број захтева за упис проширеног европског патента у регистар патената:

Година	2007.	2008.	2009.	2010.
Захтев за упис проширеног европског патента	53	148	218	250

[23] Закон о патентима, op. cit., чл. 14.

3) пријаве малих патената:

Година	2007.	2008.	2009.	2010.
Домаћи подносиоци	155	136	101	97
Страни подносиоци	3	1	4	4
УКУПНО	158	137	105	101

4) регистровани патенти:

Година	2007.	2008.	2009.	2010.
Домаћи подносиоци	71	70	103	98
Страни подносиоци	207	224	300	854
УКУПНО	278	294	403	952

5) регистровани мали патенти:

Година	2007.	2008.	2009.	2010.
Домаћи подносиоци	93	81	86	74
Страни подносиоци	3	3	0	4
УКУПНО	96	84	86	78

IV) ПРАВА СРОДНА ПАТЕНТНОМ ПРАВУ

Know-how – „знати како“

Проналазаштво се може односити и на одређена знања и искуства која се могу применити у производњи и у привредном животу. Општеприхваћени термин за ова знања је *know-how*,[24] односно „знати-како“. Услед свог општепознатог значења термин се више и не преводи већ се јединствено користи у стручној литератури да означи скуп специфичних знања и

[24] Израз *know-how*, који у преводу са енглеског језика значи „знати-како“, потекао је из упоредне праксе у САД и после Првог светског рата почео је да се широко употребљава у пословном језику целог света.

искустава. У савременој међународној трговини све веће је учешће преноса знања и искустава – тзв. трансфера технологије, из више разлога, нпр. нивоа улагања у истраживачке програме, стално присутне привредне утакмице ради подизања конкурентске способности, све већег значаја тоталног квалитета менаџмента у остваривању задатих пословних циљева и захтева тржишта, и потребе ефикасности и ефективности у постизању и остваривању задатих циљева тоталног квалитета менаџмента. *Know-how* још не ужива правну заштиту путем међународних конвенција или националних закона као облик интелектуалне својине, већ као право сродно патентном праву има третман пословне тајне у дефинисаној заштити пословног капитала – тзв. капитал знања. Важне одлике појма „знати-како" је његова тајност,[25] садржај и квалитет знања као предност, и његова преносивост тј. трансфер технологогије. Међутим, створено и стечено знање може се третирати као „знати-како" власништво пословног субјекта, само под условом да је своје запослене раднике уговором обавезао на чување пословне тајне и забрану њене злоупотребе. Иако је досадашњи приступ у теорији био да се „знати-како" односи на скуп знања и искустава из техничко-технолошке области који се може применити у индустријској или некој другој прозводњи, било би целисходније да „знати-како" има третман правне заштите интелектуалне својине. Разлог би био инвентивност пословних захтева модерног доба 21. века и потреба унапређења пословних подухвата у којима је неопходна правна заштита примене капитала знања у условима тоталног квалитета менаџмента. Понекад ни индустријска примена патента није могућа без преноса посебних знања и искустава *know-how*, и то трансфером путем уговора о лиценци.

Топографија интегрисаних кола

Споразумом о трговинским аспектима права интелектуалне својине TRIPS, обавезују се све земље чланице да обезбеде заштиту топографије интегрисаних кола у складу са Конвенцијом о заштити интелектуалне својине на интегрисаним колима. Србија је хармонизовала своје законодавство са међународним стандардима у овој области, доношењем Закона о заштити топографија интегрисаних кола.[26] Топографија представља приказан тродимензионални распоред елемената од којих је најмање један активан, и

[25] Весна Бесаровић, *Интелектуална својина индустријска својина и ауторско право*, Чигоја штампа, Београд, 2000.

[26] Закон о заштити интегрисаних кола, *Службени гласник РС*, бр. 104/09 од 16. децембра 2009.

међувеза у интегрисаном колу, или тродимензионални распоред припремљен за производњу одређеног интегрисаног кола. Интегрисано коло је готов производ или међупроизвод у којем се остварује одређена електронска функција и у којем су елементи, од којих је најмање један активан, као и међувезе, интегрално формиране у или на комаду материјала. Такође, услов је да представља ново техничко решење проналазачког рада које има свој материјални облик, погодан за правну заштиту. Имајући у виду сложеност карактеристика топографије интегрисаних кола, она се пре може сврстати у специфично право интелектуалне својине по својој природи *sui generis*, односно групи права која су сродна патентном праву.[27] Топографија мора да подразумева техничку новост која има комерцијалну употребу, јер тек тада може да ужива правну заштиту.

Корисни модел

Известан број проналазака нема потребни инвентивни ниво неопходан за њихово дефинисање као патента, али има стваралачки рад који представља реализацију неке проналазачке идеје, која се потврђује као корисна за производњу. Суштина значења „користан" модел[28] пре свега подразумева да овај вид права сродних патентном праву треба да ужива одређену правну заштиту,[29] и то искључиво због основне карактеристике корисности за производњу.[30]

Правна заштита биљних сорти

Правна заштита биљних сорти искључена је из патентне заштите али је створен *sui generis* облик правне заштите, тзв. сортна заштита. Иако је генетско инжењерство доживело невероватну експанзију, још међународним и националним прописима није дефинисан овај облик правне заштите.

---

[27] G. M. Maraghidis, *Intellectual Property Laws of Europe*, London, 1995, p. 33.

[28] У енглеском праву – *utility model*, у француском праву – *modele d utilite,* у немачком праву – *Gebrauchmuster*.

[29] У предлогу Директиве Европске уније за хармонизацију правних оквира за заштиту проналазака корисним моделом, која је у поступку доношења, користан модел се може добити и за поступак, а садржина права носиоца на корисан модел је иста као и кад се корисан модел односи на производ.

[30] У првој верзији Директиве Европске уније о корисним моделима, био је изостављен инвентивни ниво као услов за добијање заштите и како је изазвало збрку у погледу могућности правне заштите, одбачено је као непримерено карактеру права интелектуалне својине и сродних права.

Право на заштиту дизајна

Ова област је у домаћем праву регулисана Законом о правној заштити индустријског дизајна, а у току је рад на његовим изменама и допунама.[31] Међународно регистровање индустријског дизајна врши се према одредбама Хашког споразума о међународном пријављивању модела и узорака[32] од 28. новембра 1960. и Женевског акта Хашког споразума о међународној регистрацији индустријског дизајна од 2. јуна 1999. године.[33]

Дизајн је креативно стваралаштво у области производње. Дизајн мора да карактерише новост и индивидуални карактер.[34] Аутор дизајна има морална и имовинска права. Морално право састоји се у праву аутора да његово име буде наведено у пријави, списима и исправама које се односе на дизајн који је он створио. Имовинско право аутора састоји се у уживању економске користи од искоришћавања предмета који је пријављен као нови дизајн и који је заштићен.

Статистика

Статистички подаци за период од 2006 до 2011. године који се односе на структуру пријава дизајна:

Година	Хашки аранжман	Националне пријаве		Укупно
		Страни подносиоци	Домаћи подносиоци	
2006.	475	28	147	650
2007.	431	16	148	595
2008.	322	37	116	475
2009.	197	17	118	332
2010.	258	23	81	362
2011.	280	24	78	382

[31] Закон о правној заштити индустријског дизајна, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009 од 16.12.2009.

[32] Закон о потврђивању Хашког споразума о међународном пријављивању индустријских узорака и модела (Хашког документа) и допунског акта из Стокхолма, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 3/1993 од 18.06.1993.

[33] Закон о потврђивању Женевског акта Хашког споразума о међународној регистрацији индустријског дизајна усвојеног на дипломатској конференцији од 2. 7. 1999, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 42/2009 од 2.6.2009.

[34] P. Greffe, F. Greffe, *Traite des dessins et des models*, Paris, 1974, p. 177.

V) ПРАВО ЗНАКОВА РАЗЛИКОВАЊА

Право жига

Жиг је право којим се штити знак који у промету служи за разликовање робе, односно услуге једног физичког или правног лица од исте или сличне робе, односно услуге другог физичког или правног лица.[35] Жиг може бити индивидуални или колективни, а жигом се не сматрају печат, штанбиљ и пунц (службени знак обележавања драгоцених метала, мера и сл.).[36] Жигом се штити знак који служи за разликовање робе, односно услуга у промету, који се може графички представити. Знак се може састојати на пример од речи, слогана, слова, бројева, слика, цртежа, распореда боја, тродимензионалних облика, комбинација тих знакова, као и музичких фраза које се могу графички приказати. Жигом се не може заштитити знак:

- који је противан моралу или закону, који по свом укупном изгледу није подобан за разликовање робе, односно услуге у промету;
- који искључиво представља облик одређен природом робе, односно услуга, њихову намену, време или намеру производње, квалитет, цену, количину, масу и географско порекло;
- који је уобичајен за означавање одређене врсте робе, односно услуга;
- који својим изгледом или садржајем може да створи забуну у промету у погледу порећења врсте, квалитета или других својстава робе , односно услуга;
- који садржи званичне знакове или пунцеве за контролу или гаранцију квалитета или их подржава;
- који је истоветан заштићеном знаку другог лица за исту или сличну врсту робе, односно услуга;
- који је сличан заштићеном знаку другог лица за исту или сличну врсту робе, односно услуге ако та сличност може да створи забуну у промету и доведе у заблуду учеснике у промету;
- који је, без обзира на робу, односно услуге на које се односи, код учесника у промету у Србији несумњиво познат знак високог реномеа којим своју робу, односно услуге обележава друго лице (чувени жиг);

[35] Закон о жиговима, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009 од 16.12.2009. и бр. 10/2013 од 30.01.2013, чл. 1.

[36] Ibidem, чл. 2.

- који својим изгледом или садржајем повређује ауторска права или права индустријске својине;
- који садржи државни или други јавни грб, заставу или амблем, назив или скраћеницу, назив неке земље или међународне организације, као и њихово подржавање, осим по одобрењу надлежног органа односне земље или организације; и
- који представља или подржава национални или религиозни симбол.[37]

Правна заштита знакова који се користе у промету робе, односно услуга, остварује се у управном поступку пред надлежним органом, односно организацијом која обавља послове интелектуалне својине. Надлежни орган води и Регистар жигова.[38] Регистар је јавни и свако заинтересовано лице има право да разгледа и прибави одговарајуће потврде и уверења о чињеницама о којима се води службена евиденција. Носилац жига има искључиво право да знак заштићен жигом користи за обележавање робе, односно услуга на које се тај знак односи, и да другим лицима забрани да исти или сличан знак неовлашћено користе за обележавање исте или сличне робе, односно услуга.[39] Ово право обухвата и употребу знака заштићеног жигом над средствима за паковање, каталозима, проспектима, огласима и другим облицима понуде, на упутствима и фактурама, у кореспонденцији и у другим облицима пословне документације, као и увезеној роби, односно услугама. Жиг траје десет година, рачунајући од датума подношења пријаве, с тим што се његово важење може продужавати неограничен број пута. Носилац жига може уговором пренети жиг, а може и уступити право коришћења жига и то уговором о лиценци, који се саставља у писменој форми и садржи време трајања лиценце, обим лиценце и висину накнаде ако је накнада уговорена.[40]

Статистика

У наставку текста наведени су статистички подаци за период од 2006 до 2010. године у погледу структуре пријављених и регистрованих жигова:

[37] Ibidem, чл. 5.

[38] Ibidem, чл. 8.

[39] То је у складу са Париском конвенцијом, да фирма ужива правну заштиту у привредном промету (члан 8).

[40] Ibidem, чл. 51, 52.

1) Структура пријављених жигова:

Година	Међународне пријаве	Националне пријаве		Укупно
		Страни подносиоци	Домаћи подносиоци	
2006.	5.211	1.151	1.861	8.223
2007.	5.754	1.023	2.112	8.889
2008.	6.358	1.111	2.067	9.536
2009.	5.422	711	1.376	7.509
2010.	4.927	785	1.376	7.088

2) Структура регистрованих жигова:

Година	Међународне пријаве	Националне пријаве		Укупно
		Страни подносиоци	Домаћи подносиоци	
2006.	4.964	961	962	6.887
2007.	5.162	856	1.246	7.624
2008.	5.659	1.472	1.636	8.767
2009.	5.885	1.521	1.819	9.225
2010.	5.158	727	1.143	7.028

VI) ПРАВО ОЗНАКА ГЕОГРАФСКОГ ПОРЕКЛА

Ознаке географског порекла су имена порекла и географске ознаке. Ознаке географског порекла употребљавају се за обележавање природних, пољопривредних и индустријских производа, производа домаће радиности и услуга. Име порекла је географски назив земље, региона или локалитета који служи да означи производ који оданде потиче, чији су квалитет и посебна својства искључиво или битно условљена географском средином која обухвата природне и људске факторе и чија се производња, прерада и припрема у целини одвијају на одређеном подручју.[41] Географска ознака је

[41] Закон о ознакама географског порекла, *Службени гласник РС*, бр. 18/2010 од 26.03.2010, чл. 3.

ознака која идентификује одређену робу као робу пореклом са територије одређене земље, региона или локалитета са те територије, где се одређени квалитет, репутација или друге карактеристике робе суштински могу приписати њеном географском пореклу.[42] Ознаку географског порекла чини и назив који није административни географски назив одређене земље, региона или локалитета, који је дугом употребом у промету постао општепознат као традиционални назив производа који потиче са тог подручја, или је у питању историјски назив тог подручја.[43]

Ознаком географског порекла не може да се заштитити назив:

1. који је противан јавном поретку или моралу;
2. који представља име заштићене биљне сорте или животињске врсте;
3. чији изглед или садржај може да створи забуну код потрошача у погледу природе, порекла, квалитета, начина производње или других карактеристика производа;
4. који представља тачан назив земље, региона или локалитета с кога производ потиче, али који код потрошача изазива лажну представу да производ потиче из друге земље, региона или локалитета;
5. који је услед дуготрајне употребе постао генеричан, односно уобичајен назив за означавање одређеног производа; и
6. који није заштићен, или је престао да буде заштићен у земљи порекла, или који је престао да се користи у тој земљи.[44]

Правна заштита ознака географског порекла остварује се у управном поступку који води орган надлежан за послове интелектуалне својине. Надлежни орган води Регистар пријава географских ознака, Регистар имена порекла, Регистар географских ознака и Регистар других изведених права.[45] Регистровано име порекла, односно географску ознаку, могу да користе само лица којима је признат статус овлашћених корисника тог имена порекла, односно те географске ознаке, и која су уписана у одговарајући регистар. У Заводу за интелектуалну својину Републике Србије регистровано је 60 ознака географског порекла.

[42] Ibidem, чл. 4.

[43] Оваква дефиниција постоји у већини националних прописа о географским ознакама порекла, укључујући и Лисабонски аранжман о међународном регистровању ознака порекла, који је бивша Југославија ратификовала 1988, и одредбе STO и Директиве ЕУ.

[44] Ibidem, чл. 8.

[45] Ibidem, чл. 11.

VII) НОВЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ У ПАТЕНТНОЈ ЗАШТИТИ У ОДНОСУ НА ТОТАЛНИ КВАЛИТЕТ МЕНАЏМЕНТА (TQM)

Пословни методи и поступци нису до сада у међународном праву уживали патентну заштиту у најширем значењу. Међутим, најновија пракса у америчком праву је значајном одлуком Апелационог суда САД променила став, приликом одлучивања у сада већ чувеном спору *State Street Bank & Trust Co*. против *Signature Financial Group*[46] где је предмет спора био компјутеризовани пословни систем који је предвиђао да се средства из заједничких фондова пласирају у *Investment portfolio* у облику партнерства, како би се остварили различите административне и пореске погодности.[47] Првостепени суд одбио је захтев тужиоца за заштиту компјутеризованог поступка за коришћење заједничких фондова у облику патента, јер је реч о ствари која се не сматра проналаском у смислу патентног права, зато што пословни методи као што су књиговодствени поступци и стратегије управљања и улагања нису могли да се заштите у форми патента због недостатка техничког карактера. Тај недостатак је превазиђен захваљујући компјутерима, јер се сви ти поступци сада налазе у компјутерским програмима, односно имају технички карактер. Апелациони суд се у образложењу своје одлуке позвао на користан и практичан аспект пословних метода и поступака као основа за патентну заштиту, наводећи да сви поступци укључујући и пословне могу да буду заштићени патентом ако испуњавају предвиђене услове.

Ово је посебно значајно када се креира промена пословне политике и оријентације у условима нове стратегије тоталног квалитета менаџмента, у сврху унапређења квалитета производа и пословања. Нова стратегија подразумева и оригиналност метода и поступака за реализацију постављених пословних циљева. Зато се и захтева правна заштита тих нових метода и поступака кроз патентну заштиту, која посебно налази своје место код великих интернет и адвертајзинг компанија.

Тотални квалитет менаџмента је комплексан концепт који се прилагођава техничким, тржишним, економским, организационим и етичким захтевима пословања. TQM као кретање обједињује не само унапређење квалитета, већ и унапређење концепта менаџмента и свих

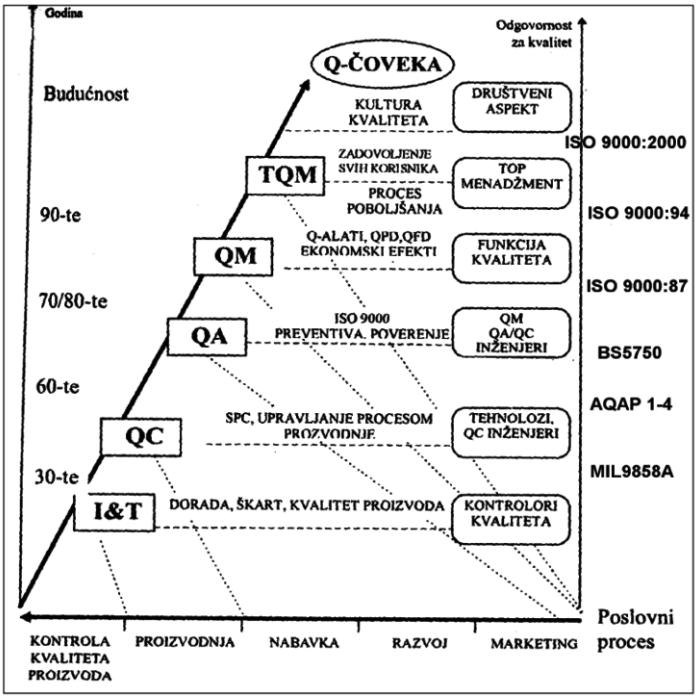
[46] *State Street Bank & Trust Co*. v. *Signature Financial Group*, 149 F.3d 1368, Fed. Cir., Jul. 23, 1998.

[47] "Patent news", *Economist*, 4.4.2000.

процедура које прате подизање нивоа квалитета. TQM као метод управљања, обезбеђује кроз менаџмент:

- преструктурирање организације;
- стварање потребе купца за одређеним производом;
- смањење трошкова и утицај на повећање профита и продуктивности; као и
- допринос развоју организације, што је дугорочна потреба и захтев.

На овај начин квалитет производа и услуга прераста у квалитет менаџмента, а менаџмент као стил управљања прераста у менаџмент квалитета.[48] Тежиште је са квалитета производа пребачено на квалитет маркетинга.



Слика 1: Развој науке о квалитету[49]

[48] David L. Goatsch, Stanley B. Davis, *Quality Management*, Pearson Prentice Hall, New Jersey, Copiright 2006.

[49] M. Heleta, *TQM model izvrsnosti, Integrisani menadžment sistemi i modeli izvrsnosti*, EDUCTA, Beograd, 2004.

Овако постављен квалитет је потреба XXI века и представља захтев за редефинисање и потребу усклађеног одрживог развоја друштва и околине, која укључује биофизику и околину (животну средину), економију, друштво и технику. Заштита животне средине и екологија кроз нови квалитет представљају елементарну потребу очувања будућности људске цивилизације. Нови квалитет је препрека и брана „виртуализације" живота где се човек заобилази и постаје духовно испразан и сиромашан. Глобализација је светски процес привредног, социјалног и политичког деловања који прелази границе националне државе. Пре свега, реч је о трговини која се одвија на светском тржишту, транснационалним корпорацијама, миграционим кретањима, науци, размени идеја, масовној култури, информатичким и интернет технологијама као упадљивим последицама глобализације.[50]

Што се тиче Србије, транзиција се обављала у условима потребе брзе приватизације и преструктурирања привреде и захтева за испуњење критеријума и услова неопходних за укључивање у међународну поделу рада. Међутим, ове процесе пратиле су и негативне појаве које су се огледале у извлачењу капитала у фабрикама пре отпочињања приватизације. Процес транзиције пратила је и деструкција, па је велики број фирми био уништен или доведен до руба опстанка. Фирме нису имале очекивану подршку за унутрашње преструктурирање пре отпочињања промене власничке структуре. Све ово значајно је успорило процесе приватизације, а успорило је и испуњење услова за укључивање Србије у Европску заједницу. Досадашња приватизације која се вршила у крупним фирмама и привредним системима више се обављала ради куповине тржишта и ресурса, а мање ради улагања у њихов развој. Последице су се огледале у технолошком заостајању и привредном колапсу у којем је велики број фирми пропао, а огроман број радно способног становништва остао без посла. Такође, велики број квалификоване радне снаге је емигрирао, што је довело до тзв. кадровске глади за потребном стручном радном снагом. Урушавање система вредности и одлив кадрова изазвао је и пад морала и криминализацију друштва. Ипак, сада је уочљиво да све више привредника и предузетника предузима мере за доношење програма оспособљавања фирми за пословање по међународним стандардима и стратешко повезивање са Западом. Процеси подизања

[50] Многи аутори мисле да је глобализација подстицајна за афирмацију људских права и демократије. Говори се о глобалном цивилном друштву и медијализацији света. Глобални електронски медији претварају свет у глобално село, како је то својевремено говорио Маршал Маклуан. Глобална телевизија као што је CNN, све више обликује светско јавно мнење и при том га увек може мобилисати за одређене циљеве. Политика благодарећи глобалним медијима постаје светска политика.

квалитета све мање су ствар предузимљивих власника, а све више организована потреба задовољења свих учесника у привредном животу: купаца, запослених, партнера и друштва у ширем смислу. Визија XXI века је тотални квалитет менаџмента, као нов систем вредности фундаментално нових правила понашања и деловања свих, а посебно привредних субјеката. Ово захтева и другачији приступ интелектуалној својини и њеном значају за развој земље. Зато, успех могу постићи само оне компаније које пуну пажњу посвећују улагању у знање, односно у интелектуалну својину као процес иновативних промена. Капитал знања, односно интелектуална својина, даје основни одговор менаџменту компаније у дефинисању захтеваних промена: како доћи до промена, како предвидети промене, како се прилагодити и како искористити промене. Данас у информатичком друштву није довољно прилагодити се променама, већ и учествовати у њима и бити њихов креатор. Добро постављен менаџмент компаније захтева да се сви запослени укључе у промене, односно у креирање нових пословних подухвата и производа, јер није могуће достићи постављени циљ без присуства капитала знања, односно интелектуалне својине која се поставља као предуслов и чијим се управљањем, у условима деловања концепта тоталног квалитета менаџмента, циљ може и остварити.

VIII) ИНТЕЛЕКТУАЛНИ КАПИТАЛ У ФУНКЦИЈИ РАЗВОЈА ИНДУСТРИЈСКЕ СВОЈИНЕ КОРПОРАЦИЈА – ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Са развојем цивилизације човек је на економском плану организовао компаније како би спроводио послове (бизнис) у циљу стицања богатства и задовољења сопствених потреба. Временом, повезивањем разнородних организација (компанија), створио је и корпоративне организације – корпорације.

Развојни тренд менаџмент концепта кренуо је од промене основе постојећих програма, због потребе да се постојећа организација производње унапреди увођењем иновација као полуга и носилаца промена.[51] Врло брзо је уочено да језгро бизниса почива на три основна сегмента: директни снабдевачи, језгро производње и пружања услуга, и канали дистрибуције. Истовремено, развој и одрживи раст компанија није био могућ без унапређења ова три основна сегмента, а почивао је управо на иновацијама, које постају

[51] Стипе Ловрета, *Трговински менаџмент*, Центар за издавачку делатност Економског факултета, Београд, 2005.

капитал знање компаније која улагањем у интелектуалну својину обезбеђује предуслове свог развоја. Зато знање, умеће и нове технологије постају потреба и нова окосница развоја компанија, али настаје и нова потреба да се постојеће организације редефинишу и самоорганизују како би одговориле новим пословним процесима, и то као реинжењеринг компанија које се смело прилагођаваају потребама и захтевима новог доба. Реинжењеринг организације концентришу се на проналажење нових идеја, алата (процедура), и формирање пословних тимова за спровођење дубоких промена у једној компанији. Стратегија реинжењеринга бизнис процеса не подразумева само тотални квалитет менаџмента. Она је више од тога и обухвата промене тоталног пословног система, па су стога и очекивани ефекти унапређења пословања велики. У реинжењерингу се инсистира на стварању финансијског капитала на бази капитал знања и још ширег интелектуалног капитала. Тако се интелектуални капитал појављује као доминатан капитал у односу на финансијски капитал. Организација која своју стратегију базира на интелектуалном капиталу, развија и способност непрестаног учења, што подразумева константне иновације, бригу о купцима, квалитет запослених али и флексибилност организације која се непрестано усавршава.

IX) ИЗВОРИ

1. Бернска конвенција о заштити књижевних и уметничких дела, *Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 4/1986, 14.3.1986, Интернет, http://paragraf.rs/propisi/zakon_o_ratifikaciji_bernske_konvencije_za_zastitu_knjizevnih.html
2. Бесаровић, Весна, *Интелектуална својина, индустријска својина и ауторско право*, Чигоја штампа, Београд, 2000.
3. Goatsch, David L., Davis, Stanley B., *Quality Management*, Pearson Prentice Hall, New Jersey, 2006.
4. Greffe P., Greffe, F., *Traite des dessins et des models*, Paris, 1974.
5. Хелета, М., *TQM модел изврсности, интегрисани менаџмент системи и модели изврсности,* EDUCTA, Београд, 2004.
6. Конвенција о Европском патенту, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 5/2010 и *Сл. гласник РС*, бр. 99/2011.
7. Конвенција о заштити произвођача фонограма од неовлашћеног умножавања њихових фонограма од 1971. године, *Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 13/2002, 20.12.2002, Интернет, http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrdjivanju_konvencije_o_zastiti_proizvodjaca_fonograma_od_neovlascenog_umno%C5%BEavanja_njihovih_fonograma.html.

8. Ловрета, Стипе, *Трговински менаџмент*, Центар за издавачку делатност Економског факултета, Београд, 2005.
9. Maraghidis, G. M., *Intellectual Property Laws of Europe*, London, 1995.
10. Међународна конвенција о заштити уметника извођача, произвођача фонограма и установа за радио-дифузију – Римска конвенција од 1961. године, *Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 13/2002, 20.12.2002, Интернет, http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrdjivanju_medjunarodne_konvencije_o_zastiti_izvodjaca.html.
11. "Patent news", *Economist*, 4.4.2000.
12. *State Street Bank & Trust Co*. v. *Signature Financial Group*, 149 F.3d 1368, Fed. Cir., Jul. 23, 1998.
13. Светска (Универзална) конвенција о ауторском праву од 1952. године, *Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 54/73, 18.10.1973, Интернет, http://www.paragraf.rs/propisi/uredba_o_ratifikaciji_svetske_univerzalne_konvencije_o_autorskom_pravu.html.
14. WIPO Уговор о ауторском праву од 1996. године, *Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 13/2002, 20.12.2002, Интернет, http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrdjivanju_wipo_ugovora_o_autorskom_pravu.html.
15. WIPO Уговор о интерпретацијама и фонограмима од 1996 године, *Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 13/2002, Интернет, http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrdjivanju_wipo_ugovora_o_interpretacijama_i_fonogramima.html.
16. Закон о ауторским и сродним правима, *Сл. гласник РС*, 104/2009, 99/2011, 119/2012.
17. Закон о ознакама географског порекла, *Службени гласник РС*, бр. 18/2010.
18. Закон о патентима, *Службени гласник РС*, бр. 99/11.
19. Закон о потврђивању Хашког споразума о међународном пријављивању индустријских узорака и модела (Хашког документа) и допунског акта из Стокхолма, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 3/1993.
20. Закон о потврђивању Женевског акта Хашког споразума о међународној регистрацији индустријског дизајна усвојеног на дипломатској конференцији од 2.7.1999. године, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 42/2009.
21. Закон о правној заштити индустријског дизајна, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009.
22. Закон о заштити интегрисаних кола, *Службени гласник РС*, бр. 104/09.
23. Закон о жиговима, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009 и 10/2013.

UDK: 001.81:303.645.063
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 43–44, стр. 221–235
Изворни научни рад

Добрица ВЕСИЋ[1]

РАЗВОЈ НОВИХ ТЕХНОЛОГИЈА У СЕКТОРУ ЕЛЕКТРОНСКИХ КОМУНИКАЦИЈА

ABSTRACT

The development of new technologies in the electronic communications sector is characterized by rapid and sudden changes. In terms of legal regulation imposes the necessity of constant adjustment and modification of the order permanent harmonization. In Serbia, the process of effective market analysis is one of the most important tasks. A detailed analysis of electronic communications we are looking at three important elements: identification of operators with significant market share is determined by the regulatory obligations (in order to establish market equilibrium) and to protect the interests of end-users and other market participants. European regulatory regime for electronic communications is based on the basic concept of "Significant Market Power" (SMP), which defines the operator with a dominant position in the market of electronic communications, in one or more of the services it provides. The challenges of ex-ante regulation in the electronic communications sector in the Republic of Serbia were placed before the Republic Agency for Electronic Communications (RATEL). It is not only the perception of the market situation but also many specifics of our legal framework. Total regulation applies to harmonization with European legislation and a number of regulatory measures in this area.

Key words: New technologies, electronic communications, development, legislation, regulatory framework, market analyses, regulatory obligations.

I) СВРХА

Тржиште електронских комуникација врло је динамично, са високом стопом раста и значајном диверсификацијом услуга, те је врло изражен

[1] Институт за међународну политику и привреду, Београд.

Рад представља део научног и истраживачког ангажовања истраживача на пројекту бр. ОИ179029, у периоду од 2011-2014, које финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије,

проблем монополистичких позиција неких оператера. Дакле, у области електронских комуникација, уосталом као и у свим другим секторима који се појављују на тржишту, монополизам који се веже за неког тржишног учесника веома се негативно испољава са аспекта како потрошача, тако и могућих конкурената који би ушли на то тржиште. Само су четири сегмента тржишта телекомуникација подложна регулацији, и то: тржиште фиксне телефоније (укључујући и инфраструктуру), тржиште мобилне телефоније, тржиште изнајмљених линија и тржиште интерконекције. И у Србији се овим тржишним сегментима придодају два, додатна, специфична тржишта: тржиште интернета и кабловско-дистрибутивног система. Међутим, то нису била тржишта која су дефинисана у складу са принципима закона о конкурентности и то је представљало основни недостатак правног оквира на којем је био заснован Закон о телекомуникацијама из 2003. и 2006. године. Наиме, национална регулаторна тела била су овлашћена да утврде да ли постоје оператери са значајном тржишном снагом, првенствено имајући у виду само један критеријум – тржишно учешће одређено на нивоу од 25%, уз могућност одступања које може бити по основу следећих елемената:

а) способност оператера да утиче на тржишна догађања;

б) укупан обрт у односу на величину тржишта;

ц) контрола средстава за приступ крајњим корисницима;

д) приступ финансијским ресурсима;

е) искуство у пружању услуга на тржишту.

Основна разлика у односу на претходни законодавни оквир сагледава се у уважавању закона о конкуренцији у процесу анализе тржишта. Потом је дефинисан већи број тржишта која подлежу *ex-ante* регулацији. Осим тога одређивање оператера, са значајном тржишном снагом, заснива се на низу критеријума, а не само на основу тржишног учешћа. Много већа пажња посвећена је поступку анализе тржишта, који је детаљно дефинисан посебним смерицама Европске уније. Директивом Европске уније *ex-ante* регулацији подложна су следећа тржишта телекомуникација:

1. малопродајно тржиште приступа јавној телефонској мрежи на фиксној локацији;
2. велепродајно тржиште започињања (оригинације) позива у јавној телефонској мрежи на фиксној локацији;
3. велепродајно тржиште завршавања (терминације) позива у јавној телефонској мрежи на фиксној локацији;
4. велепродајно тржиште приступа телекомуникационој инфраструктури;

5. велепродајно тржиште широкопојасног приступа;
6. велепродајно тржиште изнајмљивања завршних сегмената телекомуникационе мреже; и
7. велепродајно тржиште (терминација) позива у мобилној мрежи.

У процесу истраживања тржишта уочавају се три основне фазе: дефинисање тржишта, поступак анализе и идентификовање СМП оператера. То је основ за успостављање регулаторних мера. Главна сврха дефинисања тржишта јесте препознавање, на систематичан начин, ограничења конкурентности са којима се сусрећу оператери.

По надлежностима које је имала Републичка агенција за телекомуникације, а које су проистекле из Закона о телекомуникацијама (2009), у 2009. години обављена је прелиминарна анализа четири тржишта која су дефинисана регулаторним оквиром из 1998. године, уз два додатна, и то:

1. тржиште фиксне телефоније на фиксном нивоу;
2. тржиште мобилне телефоније:
   а) тржиште мобилне телефоније на малопродајном нивоу;
   б) тржиште терминације у мобилној мрежи;
   ц) тржиште међународног роминга;
3. тржиште интерконекције;
4. тржиште дистрибуције РТВ програма на малопродајном нивоу;
5. тржиште интернета:
   а) малопродајни ниво;
   б) велепродајни ниво;
6. тржиште закупа водова (изнајмљених линија) на малопродајном нивоу.

II) МЕРЕ ЕУ

У циљу регулације цена SMP (*Significant Market Power*), Европска унија издала је следеће директиве и препоруке*: European Parliament and the Council, Directive 2002/19/EC on access to and interconnection of eletronic communications networks and associated facilities; Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services; European Commission, Commission Guidelines (2002/C 165/03) on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services*; *Commission recommendation 2003/311/EC on relevant*

product and service markets within the electronic communications sector susceptibile to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC; Commission recommendation 2007/879/EC of 17 December 2007 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC. Целокупни процес анализе тржишта почива на три основна стуба:[2]

1. правни оквир;
2. фазе у процесу истраживања тржишта; и
3. мере које се намећу монополистима на основу резултата извршене анализе.

Правни оквир представља основни регулаторни оквир ЕУ и од њега, у добро мери, зависи конципирање остала два стуба. Први регулаторни оквир Европске комисије из 1998. године имао је као циљ стварање транспарентних и недискриминаторних услова за све учеснике на тржишту телекомуникација.[3] Прва значајна измена регулаторног оквира из 2002. године огледа се у препоруци Европске комисије из 2007. године о релевантним тржиштима у сектору електронских комуникација, којом је смањен број тржишта подложних *ex-ante* регулацији са 18 на 7, од којих су 6 велепродајна тржишта и само једно малопродајно. Одлука о томе која би додатна тржишта требало да буду укључена у анализу доноси се искључиво на бази „Теста три критеријума" којим регулатор мора да докаже да тржишта ван Препоруке из 2007. године нису документа и да такво стање неће променити у догледној будућности. „Тест три критеријума" укључује:[4]

1. први критеријум – да је тржиште изражено високим и трајним улазним баријерама које могу бити правне, регулаторне или структурне природе;
2. други критеријум – да тржиште има карактеристике услед којих се током времена неће кретати у правцу успостављања конкуренције; и

[2] Љ. Матавуљ, В. Тинтор, М. Јанковић, „Изазови *ex-ante* регулације у сектору електронских комуникација у Републици Србији", *Економске идеје и пракса*, бр. 2, октобар 2011, Економски факултет, Београд, 2011, стр. 98–110.

[3] European Parllament and the Council, Directive 97/51/EC amending Council Directives 90/387/EEC and 92/44/EEC for the purpose of adaption to a competitive environment in telecommunications, *Official Journal* L 295, October 1997.

[4] Љ. Матавуљ, В. Тинтор, М. Јанковић, „Изазови *ex-ante* регулације у сектору електронских комуникација у Републици Србији", op. cit., стр. 104.

3. трећи критеријум утврђује да ли је довољан Закон о конкуренцији да се ограниче тржишни недостаци (у одсуству *ex ante* регулације), узимајући у обзир карактеристике телекомуникационог тржишта.

Обухватање сва три критеријума кумулативно је неопходно како би се идентификовало телекомуникационо тржиште подложно *ex-ante* регулацији. У другој етапи истраживања тржишта неопходно је одредити ниво конкурентности, постојање оператера са значајном тржишном снагом, као и утврдити препреке ефикасној конкуренцији.

Према Директиви регулаторне мере се могу поделити у две главне групе, међутим мере из групе 2 треба користити само уколико мере из групе 1 нису довољне. То су:

(1) Приступ на велепродајном нивоу утврђује следеће обавезе:

а) транспарентност – односи се на право приступа и/или интерконекцију, а спроводи се кроз јавно објављивање референтних понуда за интерконекцију (РИО) и приступ локалној петљи (РУО), које укључује и јавно објављивање цена;

б) не-дискриминација – односи се на право приступа и/или интерконекцију, а спроводи се кроз обезбеђивање приступа инфраструктури под истим условима за све оператере;

ц) рачуноводствено раздвајање – односи се на раздвајање рачуна прихода, трошкова и ангажованог капитала по свим врстама тржишних услуга у складу са међународно признатом методологијом коју прописује регулаторно тело;

д) право приступа – спороводи се тако што регулаторно тело обавезује СМП оператера да мора да обезбеди приступ сопственој мрежи и припадајућим адекватним објектима и опреми (напајање, колокација опреме, и др.);

е) контрола цена и рачуноводство трошкова – мера којом регулаторно тело проверава да ли су цене свих тржишних услуга засноване на стварним трошковима и тиме спречава да СМП оператер утврди цене које су или превише високе или превише ниске, а све на штету крајњих корисника, као и постојећих и потенцијалних конкурената;

(2) Према Директиви о универзалном сервису, на малопродајном нивоу могу се наметнути следеће обавезе:

а) контрола малопродајних цена – укључује постављање горње границе малопродајне цене, увођење посебног система за обрачун трошкова

и слично (ова мера спада у врло тешке и примењује се само у случајевима када ниједна од претходних мера не даје резултат);

б) изнајмљивање линија – овом мером регулаторно тело дефинише минималан сет изнајмљених линија који СМП оператер мора да понуди;

ц) избор и предизбор оператера – односи се на могућности корисника да унапред врше избор оператера преко којег ће позив бити успостављен.

Ефекти ових мера биће видљиви већ у року од годину дана од момента прописивања, а до наредне анализе тржишта све постојеће одлуке биће преиспитане, као и стање конкуренције на тржиштима подложним *ex-ante* регулацији.

III) САДРЖАЈ

Прелазак са регулаторног оквира из 2002. године на Препоруке из 2007. односи се на идентификовање тржишта подложних регулацији. По старом регулаторном оквиру из 1998. године уколико оператер има више од 25% тржишног удела, мерено према величини прихода (а по претходном закону тржишно учешће се мерило по броју корисника), аутоматски се проглашавао СМП оператером. Међутим, по оквиру из 2002. године, пре доношења закључка о постојању значајне тржишне снаге потребно је спровести темељну и свеобухватну анализу тржишта применом дефинисаних критеријума. При томе, у обзир се не може узети само текуће стање тржишта, већ је потребно сагледати и будућа кретања тржишта у погледу развоја нових технологија, постојање потенцијалне конкуренције, итд.

У складу с тим, тржишно учешће више није довољан услов за оцену доминантне позиције оператера. С друге стране, пракса Европске комисије указује на то да, уобичајено, оператер који има значајну тржишну снагу поседује преко 50% тржишног учешћа. Међутим, за разлику од претходног оквира, не постоји стриктно правило, већ у неким случајевима оператер може бити доминантан и са нижим процентом учешћа на тржишту.

Због тога су нагли и брзи развој нових технологија и уочени недостаци правног оквира и регулативе условили потребу за променом регулативе која се заснива на пет основних директива чије су полазне основе:[5]

[5] Љ. Матавуљ, В. Тинтор, М. Јанковић, „Изазови *ex-ante* регулације у сектору електронских комуникација у Републици Србији“, op. cit., стр. 101.

- закон о конкуренцији;
- *ex-ante* регулација;
- технолошка неутралност; и
- промоција инвестиција и иновација у области електронских комуникација.

На пример, „Телекому Србија“ а.д. су на свим тржиштима одређене обавезе објављивања података, недискриминаторског понашања, рачуноводственог раздвајања и контроле цена и рачуноводствених трошкова, уз додатне обавезе омогућавања приступа и коришћења елемената мреже, и пружања основног сета изнајмљених линија, у зависности од тржишта.

Тржишта терминације позива су специфична у односу на остала тржишта, с обзиром на то да се терминација позива технолошки одвија у условима непостојања конкуренције. То значи да оператер у чију мрежу позив терминира, задржава ексклузивно право да дефинише услове приступа својим корисницима.

Табела бр. 1: ИДЕНТИФИКОВАЊЕ ТРЖИШТА ПОДЛОЖНИХ РЕГУЛАЦИЈИ

Број		Релевантно тржиште	Регулација	Број		Релевантно тржиште	Регулација
03	07			03	07		
1.	1.	Приступ јавној фиксној телефонској мрежи на фиксној локацији – резиденцијални корисници	Ex-ante Регулација	10.		Транзит позива у јавним фиксним телефонским мрежама са фиксне локације	Без регулације
2.		Приступ јавној фиксној телефонској мрежи на фиксној локацији – пословни корисници		11.	4.	Велепродаја (физичког) приступа мрежној инфраструктури (укључујући и потпуни или заједнички приступ) на фиксној локацији	Ex-ante регулација

Број		Релевантно тржиште	Регулација	Број		Релевантно тржиште	Регулација
03	07			03	07		
3.		Јавно доступна услуга локалних и/или националних телефонских позива са фиксне локације – пословни корисници		12.	5.	Велепродаја широкопојасног приступа	Ex-ante регулација
4.		Јавно доступна услуга локалних и/или националних талефонских позива са фиксне локације – пословни корисници		13.	6.	Велепродаја завршних сегмената изнајмљених линија	
5.		Јавно доступна услуга међународних телефонских позива – резиденцијални корисници	Без регулације	14.		Велепродаја транзитних сегмената изнајмљених линија	
6.		Јавно доступна услуга међународних телефонских позива – пословни корисници		15.		Приступ и оригинација позива у јавној мобилној телефонској мрежи	
7.		Минимални сет изнајмљених линија	Ex-post регулација	16.	7	Терминација позива у јавној мобилној телефонској мрежи	Ex-ante регулација
8.	2	Оригинација позива у јавним фиксним телефонским мрежама са фиксне локације		17.		Велепродаја на националном нивоу за међународни роминг у јавним мобилним мрежама	Регулација роминга на нивоу ЕУ
9.	3	Терминација позива у јавним фиксним телефонским мрежама са фиксне локације		18.		Услуга дотура сигнала радиодифузије до крајњег корисника	Ex-post регулација

У поступку дефинисања релевантног тржишта, прва фаза, посматрају се две димензије:

(1) производна димензија, која подразумева дефинисање тржишта у зависности од карактеристика производа или услуга које се пружају, а посебно се узимају у обзир три фактора:

а) да ли постоји супституција на страни тражње?

б) да ли постоји супституција на страни понуде?

ц) да ли постоји потенцијална конкуренција?

(2) географска димензија тржишта, која обухвата одређену област пружања конкретне услуге.

Друга фаза представља конкретан поступак анализирања тржишта, а састоји се из неколико етапа у зависности од тога да ли су предмет анализе тржишта наведених у Препоруци из 2007. године и додатна тржишта у зависности од специфичности земље. У спровођењу Препоруке није неопходно да сви критеријуми буду кумулативно испуњени да би се оператер прогласио СМП. То значи да СМП позиција може произаћи из различитих комбинација критеријума, иако појединачно не указују на тржишну снагу оператера. С друге стране, треба имати у виду да нису сви критеријуми релевантни за свако тржиште, већ се обавља њихова селекција за свако појединачно.

Трећа фаза представља конкретно идентификовање СМП оператера, а потом се утврђује сет регулаторних мера. Регулаторне обавезе су унапред дефинисане у директивама ЕУ, али уз одговарајуће образложење могуће је наметнути и неке друге мере у циљу повећања и јачања конкуренције. Дакле, последња фаза односи се на избор и увођење регулаторних обавеза СМП оператерима, које треба да буду оправдане и усмерене на отклањање конкретног проблема који је идентификован на релевантном тржишту. Регулаторне обавезе би требало да буду наметнуте само тамо где мере из области права конкуренције, често називане *ex-post* обавезама, нису довољне да отклоне настале проблеме.[6] Управо зато, неопходно је да *ex-ante* регулатива и право конкуренције служе као комплементарни инструменти у постизању циљева у регулацији ове области, као и у решавању недостатака ефективне конкуренције.

[6] European Regulatory Group, "Reserved ERG common position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework", ERG (06) 33, May 2006.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Процес успостављања регулаторних мера почиње процесом анализе тржишта. У првој фази врши се дефинисање релевантних тржишта. Полазна основа за то је Препорука из 2007. године по којој национални регулатор спроводи анализу седам сегмената тржишта уз могућност укључивања и додатних тржишта уколико постоји сумња да та тржишта нису довољно конкурентна. Према искуству развијених земаља анализа се обавља сваких 2–3 године. Међутим, то представља само оквирни период и учесталост анализе за сваку земљу требало би да зависи од конкретних дешавања и ситуације на тржишту телекомуникација. Применити Директиву на специфична тржишта у Републици Србији био је посебан изазов јер је важеће национално законодавство било засновано на оквиру из 1998. године, док се у Европи већ увелико примењивао оквир из 2002. и Препорука из 2006. На пример, то је значило да се најпре у оквиру законом дефинисана четири тржишта идентификују додатна тржишта, која су карактеристична за сектор телекомуникација у Републици Србији, а затим примени методологија анализе препоручена оквиром из 2002. године. Међутим, као резултат, добијено је још пет додатних релевантних тржишта, у оквиру тржишта мобилне телефоније и Интернета, и утврђено да постојећи СМП оператери и даље имају доминантну позицију и да је потребно наставити примену одговарајућих регулаторних обавеза, пре свега специјалног тарифног режима за формирање продајних цена регулисаних услуга. Ступањем на снагу новог Закона о електронским комуникацијама (2010) који је усклађен са регулаторним оквиром из 2002. године и Препоруком из 2007. по питању анализе релевантних тржишта, стекли су се услови за преиспитивање резултата претходне анализе и почетак нове. У јулу 2011. године завршен је нови циклус анализа тржишта и то седам тржишта по Препоруци (из 2007. године) и два додатна тржишта, која су идентификована као недовољно конкурентна у Републици Србији.

V) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Основ за регулацију цена СМП оператера у Републици Србији првобитно је био Закон о телекомуникацијама, посебно у деловима који се односе на специјални тарифни режим.[7] Међутим, од јула 2010. године упориште је Закон о електронским комуникацијама, у деловима који се

[7] Закон о телекомуникацијама, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 44/03 и 36/06.

односе на анализу тржишта и одређивање регулаторних мера за СМП оператере.[8] Пословање у условима слободне тржишне конкуренције подразумева да се ниво цена формира под дејством закона тржишта. Међутим, на монополизованом тржишту какво је у сектору електронских комуникација, у Србији, недостатак конкуренције требало би да надокнади национално регулаторно тело. У условима монопола, један од највећих проблема је утврђивање продајне цене телекомуникационих услуга. На монополизованом тржишту улога регулаторног тела је да креира услове као да конкуренција постоји. Детаљно спроведена анализа тржишта ствара услове конкурентности. У Републици Србији, оваква врста регулације на тржишту електронских комуникација почела је у марту 2006. године, утврђивањем првог СМП (*Significant Market Power*) оператера, а то је „Телеком Србија" а.д. за услуге јавне фиксне телекомуникационе мреже. Регулација је настављена током 2007. године одлуком о утврђивању другог СМП оператера (*Serbian Broadband* – „Српске кабловске мреже") за услуге кабловско-дистрибутивног система. За ова два оператера, уведена је обавеза контроле малопродајних цена услуга које се пружају преко фиксне мреже и услуга кабловско-дистрибутивне мреже. Контрола цена је, у ранијем периоду, обављана на основу упоредне анализе, а од 2009. године цене су засноване на трошковном принципу, у складу са Правилником о примени трошковног принципа, одвојених рачуна, и извештавању од стране телекомуникационих оператера са значајним тржишним учешћем.[9] Анализа тржишта треба да понуди одговор на питање да ли на том тржишту постоји ефективна конкуренција или је заступљен оператер са доминантним положајем, при чему је могуће идентификовати и више СМП оператера на једном тржишту, или више оператера преко СМП који је заједнички. Веома је битно да се сагледају постојеће и потенцијалне препреке за развој конкуренције на тржишту које могу бити усмерене на истискивање конкурената са тржишта, спречавање уласка нових конкурената, као и друге врсте понашања које штете интересима крајњих корисника и конкурената. Сагледане препреке за развој конкуренције представљају основ за утврђивање регулаторних обавеза које се намећу СМП операторима. У Републици Србији на сваком од релевантних тржишта идентификовани су оператери са значајном тржишном снагом и

[8] Закон о електронским комуникацијама, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 44/10.

[9] Правилник о примени трошковног принципа, одвојених рачуна и извештавању телекомуникационих оператера са значајним тржишним уделом, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 103/08.

утврђене регулативне мере које ће почети да се примењују након доношења решења од стране РАТЕЛ о утврђивању оператера са значајном тржишном снагом. Анализом су утврђени следећи СМП оператери:

„Телеком Србија“ а.д. поседује значајну тржишну снагу на свим релевантним тржиштима, осим тржишта дистрибуције медијских садржаја, из разлога што:[10]

1. поседује готово 100% тржишног учешћа које је из године у годину стабилно и не очекује се да ће се значајније променити ни у наредном периоду; и
2. остварује значајне предности у односу на конкуренте по основу инфраструктуре коју је тешко дуплирати и којом покрива целу територију Србије, технолошких предности, диверсификације услуга, економије обима и економије ширине, вертикалне интеграције и др.

Оператер *Serbia Broadband* – „Српске кабловске мреже“ (SBB) д.о.о. и даље има значајну тржишну снагу на малопродајном тржишту дистрибуције медијских садржаја, по основу:[11]

1. поседовања стабилног тржишног учешћа од око 50% у Србији;
2. поседовања значајне предности у односу на конкуренте, јер истовремено даје услуге и преко кабловске мреже и преко сателита, чиме нарушава преговарачку позицију купаца;
3. остварује предност у односу на конкуренцију и по основу везивања производа и услуга и продаје пакета услуга, с обзиром на то да је један од већих оператера и на малопродајном тржишту Интернета; и
4. поседовања развијене продајне мреже по градовима, чиме остварује лакши приступ до крајњих корисника.

Мобилни оператери „Теленор“ д.о.о. и *VIP mobile*, поред „Телекома Србија“ а.д., проглашени су за СМП оператере на велепродајном тржишту терминације позива у мобилну мрежу, док је „Орион Телеком“ д.о.о., поред „Телекома Србија“ а.д., оператер са значајном тржишном снагом на велепродајном тржишту терминације позива у јавној фиксној телефонској мрежи. На подручју Републике Србије свим СМП операторима на два

[10] Ј. Матавуљ, В. Тинтор, М. Јанковић, „Изазови *ex-ante* регулације у сектору електронских комуникација у Републици Србији“, op. cit., стр. 107.

[11] Из тих разлога СББ-у остају на снази раније уведене обавезе рачуноводственог раздвајања, контроле цена и рачуноводства трошкова, ради доказивања да су цене услуга засноване на трошковном принципу.

велепродајна тржишта утврђене су обавезе: контроле цена, објављивања података, недискриминаторног поступања и омогућавања приступа и коришћења елемената мреже. Међутим, треба имати у виду да су се до сада цене терминације позива у мобилну мрежу формирале слободно, без интервенције регулатора, с обзиром на то да се регулација цена односила само на малопродајне цене услуга фиксне мреже и месечног одржавања кабловско-дистрибутивног система и велепродајне цене терминације позива у фиксну мрежу.

VI) ЗАКЉУЧАК

Према Препоруци Европске комисије из 2011. године користе се следећи критеријуми за анализу доминантне позиције: тржишно доказивано учешће (мерено бројем корисника или укупним приходима), укупна величина предузећа, контрола инфраструктуре која се не може лако удвостручити, технолошке предности или супериорност, недостатак преговарачке моћи купаца, лак или повлашћен приступ тржишту капитала / финансијским ресурсима, диверсификација производа и услуга, економија обима, економија ширине, вертикална интеграција, високоразвијена дистрибуција и мрежа продаје, недостатак потенцијалног тржишног такмичења, и баријере у експанзији. Сматра се да оператер има доминантан положај ако појединачно или заједно са другим операторима има такву позицију на тржишту, која омогућава да се у значајној мери понаша независно од конкурената и корисника. Применом ове директиве обавеза рачуноводственог раздвајања и рачуноводства трошкова неће бити наметнута операторима који су СМП само на једном тржишту, али ће се њихове пословне активности континуирано пратити између два циклуса анализа тржишта. и реаговати по потреби. Обавезе рачуноводственог раздвајања и рачуноводствених трошкова уопштено захтевају дуг временски период и значајне припреме за примену и односе се на све услуге које СМП оператер комерцијално пружа својим корисницима, са циљем спречавања ценовног субвенционисања између регулисаних и нерегулисаних услуга. Углавном, пун потенцијал сектора електронских комуникација могуће је остварити само уколико постоји ефикасан регулаторни оквир који треба да стимулише нове инвестиције и подстиче увођење нових услуга. Један од најзначајнијих циљева регулације тржишта електронских комуникација у Србији јесте обезбеђење транспарентних и не-дискриминаторских услова пословања за све тржишне учеснике.

VII) ИЗВОРИ

1. Commission Recommendation of 30 April 2009 complementing Recommendations 2004913/EC and 2005/162/EC as regards the regime for the remuneration directors of listed companies, OJ L 120, 15.05.2009, p. 28–31; EC Report on the application by Member States of the EU of the Commission Recommendation on directors remuneration 13/07.2007, SEC (2007) 1022.
2. Commission staff working document Report on the application by Member States of the EU of the Commission Recommendation on directors remuneration, Brussels, 13.07.2007 SEC (2007) 1022, Интернет, htpp://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/directors-remun/sec200771022_en.pdf.
3. European Commission, Commission Guidelines (2002/C165/03) on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services, *Official Journal* C 165/6 Jul 2002.
4. European Commission, Commission recommendation 2003/311/EC on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC, *Official Journal* L 114/45, Februar 2003.
5. European Commission, Commission recommendation 2007/879/EC of 17 December 2007 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulations in accordance with Directive 2002721/EC, *Official Journal* L 344/65, Decembar 2007.
6. European Commission, Explanatory note (2007) 5406 – Accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC C, Working Document.
7. European Parliament and the Council, Directive 2002/19/EC on access to and interconnection of electronic communications networks and associated facilities, *Official Journal* L 108/7, Mart 2002.
8. European Parliament and the Council, Directive 2002/22/EC on universal service and users rights relating to electronic communications networks and services, *Official Journal* L 108/51, Mart 2002.
9. European Parliament and the Council, Commission Recommendation 2005/698 EC on accounting separation and cost accounting systems under regulatory framework for electronic communications, *Official Journal* L 266/64, Septembar 2005.
10. European Parliament and the Council, Directive 97/51/EC amending Council Directives 90/387/EEC for the purpose of adaptation to a competitive environment in telecommunications, *Official Journal* L 295, Oktobar 1997.

11. European Regulatory Group, Revised ERG common position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework, ERG (06)33 Maj 2006.
12. Ferarini, G., Maloney, N., "Understanding Directors Pay in Europe: A Comparative and Empirical Analysis", *Law Working Paper*, August, 2009.
13. Матавуљ, Љ., Тинтор, В., Јанковић, М., „Изазови *ex-ante* регулације у сектору електронских комуникација у Републици Србији", *Економске идеје и пракса*, бр. 2, октобар 2011, Економски факултет, Београд, 2011.
14. Правилник о примени трошковног принципа, одвојених рачуна и извештавању од стране телекомуникационих оператера са значајним тржишним уделом, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 103/08.
15. Stability-Directive (Uredba) br.1228/2000/EC и br. 2006/77EC од 9.11.2006.
16. Закон о телекомуникацијама, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 44/03 и 36/06.
17. Закон о електронским комуникацијама, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 44/10.

ПОЉОПРИВРЕДА

UDK: 347:631.155:061.1
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 43–44, стр. 236–248
Изворни научни рад

Доц. др Татјана ЈОВАНИЋ[1]

НОВИ ПРАВНИ ОКВИР ЗА ШЕМЕ КОНТРОЛЕ КВАЛИТЕТА ПОЉОПРИВРЕДНИХ ПРОИЗВОДА И НАМИРНИЦА У ЕУ

ABSTRACT

Food quality schemes are an important segment of a modern quality control system. Consumers in the EU are increasingly aware of the importance of traditional products and demand quality. In order to keep traditions alive and preserve gastronomic heritage, European institutions realised that producers of quality products should be rewarded by enabling them to communicate to consumers the characteristics of their products. This is in line with the main principles of the EU rural development policy. Regulation 1151/2012 of the European Parliament and of the Council on quality schemes for agricultural products and foodstuffs, is a step towards centralisation of registration at the EU level, delegating to the Commission various powers, including the possibility to propose implementing directives related to the operation of the following schemes: designations of origin, geographical indications, traditional specialities guaranteed, mountain products, local farming and direct sales, island products and optional quality schemes. The Commission shall keep a register and in cooperation with national competent authorities and certification bodies play a key role in the system of registration and oversight of quality schemes for agricultural products and foodstuffs.

Key words: Food quality schemes, designations of origin, geographical indications, traditional specialities guaranteed, quality regulation.

[1] Правни факултет Универзитета у Београду. Електронска адреса аутора: jovanictatjana@gmail.com.

I) УВОД

Квалитет хране као концепт тешко је дефинисати, јер је у крајњој мери потрошач тај који процењује да ли је нека намирница квалитетна или не. Стога је питање квалитета хране првенствено субјективна категорија, задовољство потрошача. Поред хемијских својстава производа, својстава која се везују за одређено географско порекло или начин припреме,[2] у последње две деценије концепт квалитета проширује се и укључивањем параметара који указују на етичке и еколошке мотиве у производном процесу.[3] Нормирање квалитета хране у ЕУ је у почетку било везано за стандарде о саставу намирница, што је била основна одлика система контроле квалитета хране у ЕУ до 1985. године. Од 1985. године уочава се нови приступ који је значио прекид са нормирањем састава као основним инструментом и давање приоритета хоризонталном правном оквиру ради заштите потрошача, са циљем да потрошачи буду боље обавештени, а производи здравствено безбедни.[4] Многе директиве које су се односиле на специфичне производе као што су шећер, воћни сокови, џемови и мармеладе, кестен-пире, кафа и др., су поједностављене, по правилу обухватају критеријуме обавезног састава и ограничавају земље чланице да усвоје другачије националне прописе.[5] Доцније је у ЕУ донет низ прописа, односно нових прописа, који се односе на специфичне производе, када су институције ЕУ сматрале да због квалитета појединих производа њихов састав и начин производње треба нормирати.[6] У протекле две деценије институцијама ЕУ постало је јасно да потрошачи све већу пажњу обраћају на квалитет хране, а очигледан је и пораст куповине природних, традиционалних производа. Све је више еколошки свесних грађана који подржавају очување биодиверзитета и нешкодљиве начине производње. Будући да је тражња за оваквим производима све већа, институције ЕУ схватиле су да је неопходно мотивисати произвођаче успостављањем јасних правила како би се осигурала фер трговина, односно могућност произвођача не само да специфични квалитет својих производа

[2] A. Kramer, B. A. Twigg, *Quality control for the food industry.* Vol. 2 – Applications, 1973.

[3] M. Will, D. Guenther, *Food Quality and Safety Standards – A Practitioners Reference Book*, 2nd edition, 2007.

[4] R. O'Rourke, *European Food Law*, 3rd ed., Sweet & Maxwell, 2005, pp. 101–102.

[5] Примера ради, Директива о меду – Directive 74/409/EEC (OJ 1974 L 221/10), престала је да важи доношењем нове директиве 2001 Council Directive 2001/EC (OJ 2001 L 10/47).

[6] Нпр. Директива о чоколади – Commission Directive 73/241/EEC (OJ 1973 L 228/23), престала је да важи ступањем на снагу нове директиве, Council Directive 2000/36/EC (OJ 2000 L 197/19).

истакну и тако идентификују свој производ као производ са додатном вредношћу, већ и да се заштите од оних који би такве производе подражавали, али чији квалитет не би одговарао произвођачкој спецификацији. Шеме контроле квалитета производа који су специфични због географског порекла, традиционалног метода производње или неких других критеријума квалитета, свакако доприносе политици руралног развоја, нарочито у неразвијеним пределима.[7]

II) СВРХА

Европско право о храни, чији је општи оквир одређен Уредбом 178/2002 о општим принципима и захтевима за право о храни, карактерише велики број прописа који се односе на безбедност хране и хигијену, обележавање хране, стандарде који се односе на адитиве, али и квалитет хране.[8] У оквиру питања квалитета хране, специфична група прописа односи се на шеме контроле квалитета хране, и то пре свега намирница које настају применом метода органске производње, затим на географско порекло, односно име порекла и географске ознаке, као и традиционалне специјалитете. Управо ова група прописа предмет је истраживања у овом раду, с обзиром на то да је Уредба бр. 1151/2012 од 21. новембра 2012. године поставила нови правни оквир за шеме квалитета пољопривредних производа и намирница.[9] Имајући у виду значај пољопривреде као извозне шансе Србије, као и чињенице да се недовољна пажња посвећује брендирању домаћих производа и традиционалних специјалитета, веома је битно указати и на положај трећих земаља у поступцима регистрације имена порекла, географске ознаке, својства гарантовано традиционалног специјалитета, као и других ознака порекла држава које нису чланице ЕУ а чији би се производи продавали на заједничком европском тржишту.

Сврха доношења ове Уредбе је да се произвођачима хране у ЕУ, нарочито онима који производе квалитетну храну специфичних својстава и на специфичан начин, омогући да очувају културно и гастрономско наслеђе

[7] J. F. Swinnen, "Transition and Integration in Europe: Implications for Agricultural and Food Markets, Policy and Trade Agreements", *The World Economy* 25 (4), 2002, pp. 481–501.

[8] Regulation (EC) No. 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety (OJ L 31/2).

[9] Regulation (EU) No. 1151/2012 of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs (OJ L 343).

Европе, чувајући традицију али узимајући у обзир развој нових метода производње. Са друге стране, нови правни оквир шема контроле квалитета ознака порекла производа и традиционалних специјалитета би не само потрошачима из ЕУ, већ и онима који производе из ЕУ купују ван њених граница, дао већу гаранцију аутентичности производа. Дакле, боља идентификација производа специјалних карактеристика у интересу је и произвођача и потрошача. То је, уосталом, истакнуто и у Комуникацији Комисије *Европа 2020: Стратегија за паметан, одржив и укључив развој.*[10] Са друге стране, имајући у виду настојања за унапређење регулаторног оквира у ЕУ, где је као циљ постављена и реформа регулаторне политике, поједностављење регулативе и смањење административног терета, оцена постојеће легислативе и унапређивање имплементације прописа који се доносе,[11] Уредба бр. 1151/2012 о шемама квалитета за пољопривредне производе и намирнице већ у својој преамбули наглашава да је сврха њеног доношења и поједностављење регулаторног оквира.[12] Поједностављење се огледа не само у спајању две уредбе које престају да важе, уредбе 5009/2006 и 510/2006, инспирисано новим решењима, већ и у централизацији регистрације на нивоу ЕУ. Међутим, отворено је питање да ли ће бројне надлежности које проистичу из одредби ове уредбе које Комисији дају значајне могућности доношења имплементирајућих аката, отворити пут ка повећању административног терета и хипертрофији регулативе. Укратко, сврха Уредбе 1151/2012 је да помогне произвођачима пољопривредних производа и намирница да представе карактеристике и битне произвођачке атрибуте производа потрошачима, како би се на тај начин обезбедило следеће:

- фер конкуренција за фармере и произвођаче пољопривредних производа који имају додатне карактеристике;
- доступност потрошачима битних информација о таквим производима;
- поштовање права интелектуалне својине;
- интегритет унутрашњег тржишта; и

[10] Интернет, http://ec.europa.eu/economy_finance/structural_reforms/europe_2020/index_en.htm.

[11] European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions 'Smart Regulation in the European Union*', COM(2010) 543 final, 2, Интернет, http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2010_0543_en.pdf.

[12] Пар. 11. преамбуле.

- постизање циљева одрживе политике руралног развоја, односно одржива пољопривреда.[13]

III) МЕРЕ ЕУ

Као што је већ истакнуто, нормирање квалитета хране у ЕУ је у почетку било везано за стандарде о саставу намирница (вертикални приступ), а потом је донет низ прописа који су по свом обухвату хоризонталног карактера. То су, примера ради, Уредба 1601/91 о дефиницији, опису и обележавању ароматизованих вина и сличних производа од вина;[14] Уредба Савета 247/2006 о специфичним мерама за пољопривреду у удаљеним регионима Уније;[15] Уредба Савета 509/2006 о пољопривредним производима и намирницама традиционално гарантованих специјалитета;[16] Уредба 510/2006 о заштити имена порекла и географских ознака,[17] којом је престала да важи Уредба Савета 2081/92;[18] Уредба Савета 1234/2007 о заједничкој организацији пољопривредних тржишта и специфичним одредбама за поједине производе;[19] Уредба Савета 834/2007 о органској производњи и обележавању органских производа;[20] Уредба Парламента и Савета 110/2008 о дефиницији, опису, обележавању и заштити географских ознака алкохолних пића,[21] и др. Веома важан пропис хоризонталног карактера је и Директива 2000/13/ЕС о обележавању и оглашавању пољопривредних производа и намирница из 2002. године, која је и даље на снази.[22] У вези са шемама контроле квалитета од највећег значаја су одредбе ове директиве о обележавању производа са циљем спречавања оглашавања којим се могу збунити потрошачи, као специфични део правног оквира комунитарног јавног поретка заштите потрошача, чији је циљ боља информисаност потрошача и елиминација

[13] Чл. 1. Уредбе.

[14] OJ L 149.

[15] OJ L 42.

[16] OJ L 93.

[17] OJ L 93.

[18] OJ L 208.

[19] OJ L 299.

[20] OJ L 189.

[21] OJ L 39.

[22] Directive 2000/13/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 on the approximation of the laws of the Member States relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs, OJ L 109.

непоштених пословних пракси. Уредба Парламента и Савета бр. 1151/2012 објединила је уредбе које нормирају гарантоване традиционалне специјалитете, име порекла и заштићене географске ознаке из 2006. године, донекле мењајући материјалне одредбе, а суштински проширујући надлежност Европске комисије као регистрационог тела и регулатора, прецизирајући надлежности компетентних органа у земљама чланицама. Поред тога, по први пут се уводи и појам ознаке „планински производ", као и намирница произведених на острвима, а такође се први пут нормирају и опционе ознаке квалитета, којима се дају неке додатне карактеристике пољопривредним производима и намирницама.

IV) САДРЖАЈ

Уредба Парламента и Савета бр. 1151/2012 примењује се на пољопривредне производе намењене људској исхрани који се наводе у Анексу I Оснивачког уговора, као и у Анексу I ове Уредбе.[23] У питању су производи код којих постоји нераскидива веза између производа и географског порекла, односно метода производње. На тај начин се квалитет производа и начин производње признају као специфични фактори који стварају додатну вредност производу. Изричито су искључени производи као што су вина, ароматизована вина (на које се примењује Уредба 1234/2007), али са изузетком винског сирћета, затим алкохол и производи органског порекла. У циљу бољег праћења и контроле, као и лакше регистрације ради добијања европског знака, Уредба уводи регистар који води Комисија. Дакле, предвиђа се регистрација ознака на нивоу ЕУ, што подразумева да се земљама чланицама остави прелазни рок, док ће се све ознаке односно називи регистровани на основу уредби 509/2006 и 501/2006 аутоматски укључити у регистар. Централизација регистра корисна је и због могућности да се произвођачима из трећих земаља омогући регистрација на једном месту, за читаво тржиште ЕУ. База података која ће по својој природи бити јавна допринеће бољој информисаности потрошача и дистрибутера, односно свих који су укључени у ланац. Битна карактеристика Уредбе 1151/2012 о шемама контроле квалитета је и скраћивање процедуре регистрације, а Европској комисији остављена су широка овлашћења да имплементирајућим правилима потпуно заокружи систем регистрације ознака квалитета. Поједностављивање и централизација требало би да допринесе бољој

[23] Европска комисија може донети прописе, сходно чл. 56. ове Уредбе о делегираним овлашћењима, којима се допуњава листа производа.

заштити производа који носе европске ознаке на међународном нивоу, у другим земљама, нарочито онима које су чланице Светске трговинске организације. Стога европски законодавац већ у преамбули Уредбе истиче потребу да се дефиниције ознака порекла и географских ознака дефинишу на начин који укључује дефиницију која се наводи у Споразуму о трговинским аспектима интелектуалне својине,[24] како би били једноставнији за разумевање. Са друге стране, мотивација европског законодавца да правни режим ових ознака квалитета уподоби захтевима Светске трговинске организације сасвим сигурно је проузрокована и извештајем панела СТО о Уредби 2081/92, од 15. марта 2005. године, где је јасно истакнуто да је тада важећи режим регистрације географске ознаке и имена порекла за земље ван ЕУ подразумевао еквивалентност режима признавања у тим земљама у складу са европским режимом признавања шема квалитета, што је панел назвао дискриминаторним и супротним споразумима СТО. Маја 2005. године ЕУ је истакла да ће имплементирати одлуку панела и препоруке.[25] Име порекла (*designation of origin*) је географски назив специфичног места, региона или локалитета који служи да означи производ који оданде потиче, изузетно и земље, чији су квалитет и посебна својства искључиво или битно условљена географском средином, која обухвата природне и људске факторе и чија се производња, прерада и припрема у целини одвијају на одређеном ограниченом подручју. Географска ознака (*geographical indication*) је ознака која идентификује одређену робу као робу пореклом са територије одређене земље, региона или локалитета са те територије, где се одређени квалитет, репутација или друге карактеристике робе суштински могу приписати њеном географском пореклу, а најмање једна фаза у производњи одвија се на дефинисаном географском подручју. Уредба омогућава и коришћење назива иако сировине за производе долазе из географског окружења које је удаљеније од дефинисаног географског порекла, под условом да је дефинисана област производње и сировине, да постоје специјални услови за производњу сировина, као и да постоје контролни механизми провере истих, а под условом да су признати као ознаке порекла пре 1. маја 2004. Ово екстензивније тумачење сировина односи се само на живе животиње, месо и млеко. Европска комисија има широка овлашћења на основу члана 56. Уредбе који се тиче пренетих овлашћења, да дефинише додатне услове и рестрикције

[24] Интернет, http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/t_agm0_e.htm.

[25] WTO Dispute DS290 – Panel Report (March 15, 2005), US (WT-DS174), Australia (WT/DS290). R. O'Rourke, European Food Law, op. cit., p. 127.

[26] Чл. 5. Уредбе 1151/2012.

производа животињског порекла.[26] Производ или намирница који носе такву ознаку порекла морају да одговарају спецификацији, и да задовоље низ специфичних услова чији је циљ заштита природних ресурса, предела, области производње или добробити животиња. Члан 6. Уредбе тиче се генеричких назива, коришћења имена биљних и животињских врста, хомонима, као и заштићених жигова. Што се тиче спецификација, детаљне карактеристике спецификација наводе се у чл. 7. Уредбе за производе који носе заштићено име порекла и географску ознаку, и чл. 19. за гарантовано традиционалне специјалитете. Посебан сегмент Уредбе представљају детаљне норме о садржају и поступку регистрације[27] и условима за побијање и одбијање регистрације,[28] и то у поступку пред Европском комисијом. Од неизоставног значаја су и одредбе о заштити права корисника заштићених ознака, где се истиче улога надлежних органа држава чланица.[29] Такви производи специјалних карактеристика квалитета, будући да су регистровани на нивоу ЕУ, морају имати одговарајуће знаке ЕУ и обележја на паковањима, што је обавезно за произвођаче из ЕУ. Предвиђа се такође и могућност да произвођачи ван ЕУ користе исте за обележавање својих производа који се продају у ЕУ.[30] Међутим, ова уредба не мења правни режим регистрације жигова који је на нивоу ЕУ успостављен Директивом Парламента и Савета 2008/95/ЕС, уколико није у супротности са условима за регистрацију симбола и назива везаних за услове доделе ознака специфичног квалитета производа.[31] Стога Уредба 1151/2012 о шемама контроле квалитета потенцира превенцију и санкционисање злоупотребе регистрованих имена.[32] Међутим, када се заштићене ознаке користе као састојци неких других производа, с обзиром на то да Уредба нема посебна правила, требало би имати у виду Комуникацију Комисије „Упутство за обележавање намирница коришћењем заштићених имена порекла и географских ознака као

[27] Чл. 8, 20, 49–50, 52, 53 Уредбе.

[28] Чл. 10, чл. 51. и чл. 54.

[29] Чл. 13.

[30] Чл. 12. Уредбе.

[31] Directive 2008/95/EC of the European Parliament and of the Council of 22 October 2008 to approximate the laws of the Member States relating to trade marks, OJ L 299.

[32] У чл. 12. и 14. Уредбе наводе се критеријуми заштите имена, симбола, и однос заштићених ознака квалитета и других ознака.

[33] Commission Communication – Guidelines on the labelling of foodstuffs using protected designations of origin (PDOs) or protected geographical indications (PGIs) as ingredients, (2010/C 341/03).

састојака“,[33] којој је претходила Комуникација Комисије о политици квалитета пољопривредних производа.[34] Имајући у виду чињеницу да је у прошлости регистрован мали број традиционално гарантованих специјалитета, европски законодавац признаје да се у пракси Уредба 509/2006 показала неефикасном.[35] Уредба 1151/2012 о шемама контроле квалитета пољопривредних производа и намирница преузима неке одредбе Уредбе 509/2006, појашњава и чини атрактивнијом потенцијалним произвођачима. Досадашњи режим подразумевао је опцију регистровања назива за сврху идентификације без обавезе резервације назива на нивоу ЕУ. Међутим, предвиђа се регистрација на нивоу ЕУ, критеријуми и услови регистрације се прилагођавају централизацији регистрације, а пре свега они који се односе на дефиницију „традиционалности“.[36] Са друге стране, отворена је могућност групама произвођача и индивидуалним произвођачима из земаља ван ЕУ да региструју гарантовано традиционалне специјалитете на нивоу ЕУ. Појам гарантовано традиционалног специјалитета дефинисан је чл. 17. и чл. 18. Уредбе узимајући у обзир да традиционалне методе производње и рецепти дају додатну вредност производу уколико су резултат начина производње, прераде или састава који одговарају традиционалној пракси за такав производ/намирницу, или је произведен од сирових материјала или састојака који се традиционално користе. Због потенцијалих проблема коришћења назива у другим земљама чланицама, или земљама ван ЕУ, чл. 18. ст. 3. Уредбе предвиђа да се, уколико се у поступку оспоравања регистрације нађу ознаке квалитета регулисане овом Уредбом, може користити као допунски назив и назив земље или локалитета где се производ производи. Европска комисија је последњим ставом овог члана овлашћена да доноси имплементирајуће акте, у циљу бољег функционисања ове шеме. Поред ових већ постојећих шема контроле квалитета, Уредба 1151/2012 уводи и нове ознаке квалитета, односно системе контроле квалитета који такође дају додатну вредност производима, а примењују се на добровољној основи. На тај начин се ближе конкретизују одредбе Директиве 2000/13/ЕС о обележавању намирница о опционим ознакама квалитета за одређене производе, њихово порекло, методе производње или неке друге квалитативне критеријуме. Опционе ознаке квалитета су оне које производу дају карактеристике или атрибуте

[34] European Commission, Communication on agricultural product quality policy (COM (2009) 234).

[35] Пар. 34. преамбуле Уредбе 1151/2012.

[36] Сходно чл. 3. Уредбе, подразумева се доказано коришћење на домаћем тржишту које подразумева барем период преноса међу генерацијама који није краћи од 30 година.

додатне вредности. Уредба у чл. 29. Поставља критеријуме које морају испунити опционе ознаке квалитета: назив се мора односити на карактеристике једне или више категорија производа, или атрибут узгоја или прераде на специфичном простору; употреба назива даје додатну вредност производу у поређењу са другим сличним производима; назив има европску димензију. Међутим, знак који описује само техничке атрибуте производа а у складу са обавезујућим стандардима маркетинга који нема за циљ обавештавање потрошача о тим ознакама квалитета није обухваћен овом шемом, коју Комисија може да нормира будући да је овим чланом добила широка овлашћења. Због своје специфичности, али и низа проблема у примени старе Уредбе 2008/92 о имену порекла и географским ознакама,[37] одредбом чл. 31 Уредбе дефинисани су критеријуми одређења појма „планински производ" (*mountain product*), у складу са географским одређењем планинских области сходно чл. 18(1) Уредбе 1257/1999,[38] укључујући и могућност да се заштита обезбеди и таквим производима произведеним ван ЕУ, уколико је њихово дефинисање еквивалентно уредби 1257/1999. Планински производ је опциони знак квалитета који се може користити када и сировине и намирнице за животиње долазе искључиво из планинског предела, а у случају прерађеног производа фаза прераде одвија се у планинским пределима. Европска комисија има широка овлашћења за дефинисање услова и изузетака, као и метода производње. Поред ознаке планинског производа, предвиђено је да ће до 4. јануара 2014. године Комисија представити извештај Европском парламенту и Савету о новом појму „производу острвске пољопривреде" (*product of island farming*), којим би били обухваћени не само сировине већ и производи који су добијени прерадом на острвима, где то значајно утиче на одређене карактеристике производа.[39] Оно што би такође требало истаћи јесте и настојање ЕУ да пружи подршку локалним фармерима и директној продаји, што је у складу са принципима фер трговине и заштите животне средине. Подршка коришћењу

[37] Примена ове директиве била је разматрана пред Судом правде у низу случајева, међу којима се највише истиче случај кривичног поступка: *Pistre, Barthes, Milhau and Oberti*, Joined Cases C-321-324/94 [1997] ECR-I 2343, а поводом примене француског Закона бр. 85–30 од 9. јануара 1985. и Декрета 88–194 од 27. фебруара 1998, којим су били јасно нормирани критеријуми за употребу ознаке „планински производ" у Француској, али само за производе чији су састојци са француских планина.

[38] Council Regulation 1257/1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations.

[39] Чл. 32. Уредбе 1151/2012.

локалне хране смањила би трошкове превоза, док би фармери елиминисањем канала дистрибуције зарадили више. Стога многи са нестрпљењем очекују да Европска комисија, како је то предвиђено, до 4. јануара 2014. године објави извештај Европском парламенту и Савету о шеми за локалне производе и директне продаје, уз могућност доношења прописа којима би се ово прецизирало. Будући да у процесу регистрације, али и интерне контроле, велику улогу имају и групе произвођача, Уредбом је њихова улога разјашњена, нарочито у домену интерне контроле и произвођачке праксе засноване на регистрованој спецификацији. Група је дефинисана као „било какво удружење, без обзира на правну форму, углавном састављено од произвођача или прерађивача који раде са истим производом".[40] Улога групе протеже се од мера обезбеђења унутрашње контроле квалитета, преко заштите интелектуалне својине односно спречавања злоупотреба и нелојалне конкуренције, до информативно-промотивне активности и др. Додатна вредност производа заснована је на поверењу потрошача. Међутим, поверење подразумева и проверу, као и континуирани систем надгледања тржишта. Стога се, примарно, контрола заснива на принципима наведеним у Уредби 882/2004 Европског парламента и Савета од 29. априла 2004. о службеним контролама са циљем провере усклађености са прописима о храни за животиње и људе, здрављу и добробити животиња,[41] а требало би да обухвата и систем провере у свим фазама производње, обраде и дистрибуције, тржишни надзор заснован на ризику.[42] У циљу боље заштите потрошача, али и произвођача конкурената, ради отклањања могућности нелојалне конкуренције истицањем специјалних својстава производа, предвиђа се већа улога група произвођача и надлежних тела, пре свега инспекција, у земљама чланицама. На тај начин Уредба 1151/2012 има циљ да прилагоди одредбе Уредбе 882/2004 у поступку контроле ознака порекла и гарантовано традиционалних специјалитета у земљама чланицама. Поред тога, компетентна тела подразумевају и сертификациона тела за сертификацију производа, а која морају бити основана у складу са прихваћеним стандардом за сертификациона тела,[43] и акредитована од националних акредитационих тела у складу са Уредбом 765/2008.[44]

---

[40] Чл. 3. Уредбе.

[41] OJ L 165.

[42] Чл. 37–40 Уредбе.

[43] European Standard EN 45011, или ISO/IEC Guide 65 – General Requirements for bodies operating product certification system.

V) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Уредба бр. 1151/2012 о шемама контроле квалитета за пољопривредне производе и намирнице успоставила је нови правни оквир за шеме квалитета пољопривредних производа и намирница које употребом заштићених ознака дају додатну вредност производима. Имајући у виду значај пољопривреде као извозне перспективе Србије, као и чињенице да се недовољна пажња посвећује брендирању домаћих производа и традиционалних специјалитета, веома је битно да институције наше земље, а пре свега Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, као и Завод за интелектуалну својину, уз учешће других министарстава и јавних тела, поред евентуалног иницирања усклађивања домаћих прописа са овом Уредбом,[45] што пре покрену иницијативе којима би се олакшао положај Србије и њених произвођача у поступцима регистрације имена порекла, географске ознаке, својства гарантовано традиционалног специјалитета, као и других ознака порекла држава које нису чланице ЕУ а чији би се производи продавали на заједничком европском тржишту. У привреди одувек важи правило „време је новац“. Имајући у виду лоша искуства са ознакама квалитета производа које смо имали поводом неких производа, попут ајвара, системски приступ Министарства пољопривреде неопходан је како би се убрзала заштита домаћих традиционалних специјалитета.

VI) ИЗВОРИ

1. Commission Communication – Guidelines on the labelling of foodstuffs using protected designations of origin (PDOs) or protected geographical indications (PGIs) as ingredients, 2010/C 341/03.
2. Directive 2000/13/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 on the approximation of the laws of the Member States relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs, OJ L 109.
3. European Commission, Communication on agricultural product quality policy, COM(2009) 234.

[44] Regulation (EC) 765/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 setting out the requirements for accreditation and market surveillance relating to the marketing of products (OJ L 218).

[45] Са усклађивањем ипак не би требало журити, имајући у виду бројна овлашћења Комисије да донесе имплементирајуће прописе.

4. Regulation (EC) 765/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 setting out the requirements for accreditation and market surveillance relating to the marketing of products, OJ L 218.
5. Regulation (EC) No. 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, OJ L 31/2.
6. Regulation (EU) No. 1151/2012 of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs, OJ L 343.

UDK: 632.95.027:338.439.544:061.1
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 43–44, стр. 249–262
Изворни научни рад

Душан ДАБОВИЋ[1]

УРЕДБА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О МАКСИМАЛНО ДОЗВОЉЕНИМ КОЛИЧИНАМА ОСТАТАКА ПЕСТИЦИДА У ХРАНИ И ХРАНИ ЗА ЖИВОТИЊЕ

ABSTRACT

The production and consumption of plant and animal products play a very important role in the Community. Regulation (EC) No 396/2005 set maximum residue levels (MRL) of pesticides for foodstuffs intended for human or animal consumption in the European Union, and directly concerns public health and is relevant to the functioning of the internal market. The general maximum pesticide residue level in foodstuffs is 0.01 mg/kg. This general limit is applicable in all cases where an MRL has not been specifically set for a product or product type. Moreover, in some cases, provisional MRLs may be set and listed separately. Products which do not comply with the fixed limits may not be diluted except in the case of certain processed and/or composite products listed by the Commission. Also, certain substances listed by the Commission may be authorized, under specific conditions, even if they exceed their MRL, while on the other hand, certain active substances are not subject to any residue limit, because no MRL was considered necessary. This Regulation establishes the procedure for MRL applications. In Serbia MRL for pesticide residues is determined by a special by-law act.

Key words: Maximum residue levels (MRL), pesticides, EU, food, animal food, Regulation.

I) СВРХА

Уредба (ЕС) број 396/2005 о утврђивању максималних нивоа остатака пестицида у или на храни и храни за животиње биљног и животињског порекла (у даљем тексту: Уредба) донета је на основу чланова 37 и

[1] Др Душан Дабовић, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде – Управа за заштиту биља, Београд. Електронска адреса аутора: dusan.dabovic@minpolj.gov.rs.

152(4)(б) Оснивачког уговора, као допуна Директиве Савета број 91/414/ЕЕС о стављању пестицида у промет, која је касније замењена Уредбом (ЕС) број 1107/2005 о стављању у промет средстава за заштиту биља.[2]

Доношењем Уредбе замењене су Директиве које су раније регулисале питања МДК остатака пестицида за поједине врсте пољопривредних производа: Директива Савета 76/895/ЕЕС од 23. новембра 1976. о утврђивању МДК остатака пестицида у воћу и поврћу; Директива Савета 86/362/ЕЕС од 24. јула 1986. о утврђивању МДК остатака пестицида у житарицама; Директива Савета 86/363/ЕЕС од 24. јула 1986. о утврђивању МДК остатака пестицида у и на намирницама животињског порекла; и Директива Савета 90/642/ЕЕС од 27. новембра 1990. о утврђивању МДК остатака пестицида у и на производима биљног порекла, укључујући воће и поврће.[3] Ове директиве су до тада биле неколико пута знатно измењене, те су у циљу прегледности и једноставнијег регулисања ове области укинуте и замењене једним актом. Уредба се односи непосредно на јавно здравље, а релевантна је и за функционисање унутрашњег тржишта Заједнице. У том смислу, разлике у националним МДК остатака пестицида могу представљати препреке у трговини производа који се налазе у Анексу I Уредбе, како између држава чланица, тако и између држава чланица и трећих земаља. Сходно томе, у интересу слободног кретања робе, једнаких услова конкуренције међу државама чланицама, као и ради обезбеђивања високог нивоа заштите потрошача, неопходно је да МДК остатака пестицида за производе биљног и животињског порекла буду постављени

[2] Regulation (EC) No 396/2005 of the European Parliament and of the Council of 23 February 2005 on maximum residue levels of pesticides in or on food and feed of plant and animal origin and amending Council Directive 91/414/EECText with EEA relevance, *OJ* L 70, 16.3.2005, p. 1–16; Council Directive 91/414/EEC of 15 July 1991 concerning the placing of plant protection products on the market, *OJ* L 230, 19.8.1991, p. 1–32, Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 concerning the placing of plant protection products on the market and repealing Council Directives 79/117/EEC and 91/414/EEC, *OJ* L 309, 24.11.2009, p. 1–50.

[3] Council Directive 76/895/EEC of 23 November 1976 relating to the fixing of maximum levels for pesticide residues in and on fruit and vegetables, *OJ* L 83, 13.4.1995, p. 50–50; Council Directive 86/362/EEC of 24 July 1986 on the fixing of maximum levels for pesticide residues in and on cereals, *OJ* L 221, 7.8.1986, p. 37–42, Council Directive 86/363/EEC of 24 July 1986 on the fixing of maximum levels for pesticide residues in and on foodstuffs of animal origin, *OJ* L 221, 7.8.1986, p. 43–47; Council Directive 90/642/EEC of 27 November 1990 on the fixing of maximum levels for pesticide residues in and on certain products of plant origin, including fruit and vegetables, *OJ* L 350, 14.12.1990, p. 71–79.

на нивоу Заједнице. Утврђивање МДК остатака пестицида Уредбом, не захтева транспозицију у национално право држава чланица, те је ово најприкладнији правни инструмент како би се његови прецизни услови примењивали у исто време и на исти начин широм Заједнице и да би се тиме омогућило ефикасније коришћење националних ресурса. Наиме, производња и потрошња биљних и животињских производа има веома важну улогу у Заједници, како у погледу обезбеђивања здравствено исправне хране и хране за животиње, тако и у економском погледу. При томе, на приносе из биљне производње непосредно утичу и појава и ширење штетних организама, те је неопходно да се спроведе адекватна заштита биља и биљних производа како би се спречило смањење приноса и обезбедили квалитет ових производа и висока продуктивност. У том смислу, могуће је применити различите методе заштите биља, укључујући и не-хемијске методе, као што су коришћење отпорне сорте, плодореда, механичких корова, биолошке контроле и др., али и методе хемијске контроле, као што је употреба средстава за заштиту биља. Један од најчешћих начина заштите биља и биљних производа од утицаја штетних организама јесте употреба активних супстанци у средствима за заштиту биља. Међутим, могућа последица употребе ових супстанци може бити присуство њихових остатака у третираним биљним производима, као и у животињама које се хране овим производима и у меду пчела које су биле изложене тим супстанцама. С обзиром на то да јавном здрављу треба дати приоритет над интересима заштите биља, неопходно је обезбедити да такви остаци не буду присутни на нивоу који представља неприхватљив ризик за људе и, где је релевантно, за животиње. Стога су МДК остатака пестицида постављени на најнижем нивоу у складу са правилима добре пољопривредне праксе за сваки пестицид, пре свега у циљу заштите ризичних група као што су деца и труднице.

Сврха Уредбе је да се, у складу са општим принципима утврђеним у Уредби (ЕС) број 178/2002 о законодавству о безбедности хране, обезбеди висок ниво заштите потрошача и усклађивање одредби Заједнице, које се односе на МДК остатака пестицида у или на храни и храни за животиње биљног и животињског порекла.[4] При томе, циљ Уредбе је да се примењује на производе биљног и животињског порекла и њихове делове, наведене у

[4] Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, *OJ* L 31, 1.2.2002, p. 1–24.

Анексу I, који се користе као свежа, прерађена и/или комбинована храна и храна за животиње у или на којој остаци пестицида могу бити присутни. Ова Уредба се не примењује на производе који су намењени за: производњу производа, осим хране и хране за животиње; за сетву или садњу; или за испитивање активних супстанци на основу националног закона. Такође, ова Уредба се не примењује на производе намењене за извоз у треће земље, који су третирани пре извоза, ако је утврђено да трећа земља захтева или се слаже са тим посебним третманом, у циљу спречавања уношења штетних организама на своју територију.

II) МЕРЕ

Уредба основним текстом доноси правни оквир за доношење анекса којима се утврђују МДК остатака пестицида по разним основама. Наиме, производи, групе производа и/или делови производа на које се примењују усклађени МДК остатака пестицида, као и остали производи за које је прикладно да се примењују усаглашени МДК остатака пестицида, дефинисани су Анексом I који је донет посебном Уредбом која допуњује Уредбу.[5] Прописано је да се овај анекс донесе у року од три месеца од дана ступања на снагу Уредбе. Осим тога, посебном уредбом донети су и Анекс II, којим се одређују МДК остатака пестицида за производе или групе производа наведене у Анексу I, затим Анекс III, којим се одређују привремене МДК остатака пестицида, док се Анексом IV регулишу активне супстанце за заштиту биља за које није потребно одређивање МДК остатака пестицида.[6] Ови анекси морали су бити донети у року од 12 месеци од дана ступања на снагу овог акта. Анекс VII којим се одређују пољопривредни производи и композитни производи који се третирају процесом фумигације, донет је такође посебном уредбом.[7]

---

[5] Commission Regulation (EC) No 178/2006 of 1 February 2006 amending Regulation (EC) No 396/2005 of the European Parliament and of the Council to establish Annex I listing the food and feed products to which maximum levels for pesticide residues apply, *OJ* L 29, 2.2.2006, p. 3–25.

[6] Commission Regulation (EC) No 149/2008 of 29 January 2008 amending Regulation (EC) No 396/2005 of the European Parliament and of the Council by establishing Annexes II, III and IV setting maximum residue levels for products covered by Annex I thereto, *OJ* L 58, 1.3.2008, p. 1–398.

[7] Commission Regulation (EC) No 260/2008 of 18 March 2008 amending Regulation (EC) No 396/2005 of the European Parliament and of the Council by establishing Annex VII listing active substance/product combinations covered by a derogation as regards post harvest treatments with a fumigant, *OJ* L 76, 19.3.2008, p. 31–32.

III) САДРЖАЈ

Одељак I Уредбе регулише предмет, циљ и дефиниције најзначајнијих појмова у области остатака средстава за заштиту биља. У овом делу Уредбе одређује се садржај Анекса I и Анекса II Уредбе, као и списак активних супстанци за које се не примењују МДК остатака пестицида. У Одељаку II Уредбе, утврђен је поступак за пријаву МДК остатака пестицида.

Подношење пријаве за максимално дозвољене количине остатака пестицида

Ако нека држава чланица планира да неком средству за заштиту биља додели дозволу за промет или привремену дозволу за промет, у складу са Директивом 91/414/ЕЕС, та држава чланица ће размотрити да ли, као резултат такве дозволе, МДК остатака пестицида који је наведен у Анексу II или у Анексу III ове Уредбе мора да буде измењен, да ли је потребно поставити нови МДК остатака пестицида, или активна супстанца треба да буде укључена у Анекс IV. Ако је потребно, држава чланица ће захтевати од странке која тражи одобрење да поднесе захтев. Када држава чланица сматра да је успостављање, модификација или брисање неког МДК остатка пестицида неопходно, може да састави захтев за постављање, мењање или брисање МДК остатка пестицида, Пријаву за одређивање нивоа толеранције подноси известилац одређен у складу са Директивом 91/414/ЕЕС, или ако такав известилац није одређен, пријаве ће се проследити државама чланицама које одреди Комисија, на захтев подносиоца пријаве. Кандидат у пријави за одређивање МДК остатака пестицида мора укључити следеће податке и документе: назив и адресу подносиоца захтева; преглед захтева; главне суштинске аргументе; индекс документације; копију одговарајуће потврде о доброј произвођачкој пракси која се примењује на специфичну употребу те активне супстанце; свеобухватан преглед релевантних проблема који су представљени у расположивој научној литератури о средству за заштиту биља и/или о његовим остацима, и др. За оцењивање држава чланица може, по потреби, од подносиоца захтева да затражи додатне информације, у року који одреди држава чланица, али не дуже од две године. Држава чланица у којој је поднета пријава за одређивање МДК остатака пестицида мора одмах да проследи копију надлежном телу Заједнице и Комисији и да без непотребног одлагања сачини извештај о процени. Пријава ће бити оцењена у складу са релевантним одредбама Једнообразних принципа за процену и одобравање средстава за заштиту биља наведених у Анексу VI Директиве 91/414/ЕЕС, или са одређеним принципима процене који су утврђени у посебној уредби у складу

са поступком из члана 45. ове Уредбе. Изузетно, процена пријаве може се обавити од стране известиоца државе чланице, који је одређен за ту активну супстанцу, у складу са Директивом 91/414/ЕЕС. Када држава чланица наилази на тешкоће у процени захтева, или да би се избегло дуплирање посла, у складу са процедуром из члана 45. Уредбе, може бити одлучено која ће држава чланица проценити одређену пријаву. Након завршетка извештаја о евалуацији, држава чланица га прослеђује Комисији. Комисија без одлагања обавештава државе чланице, и надлежно тело за ову област на нивоу Заједнице (у даљем тексту: надлежно тело) прослеђује пријаву, извештај о процени и пратећу документацију. Надлежно тело без одлагања у писаној форми потврђује пријем пријаве подносиоцу захтева, држави чланици и Комисији.

Разматрање пријаве за максимално дозвољене количине остатака пестицида

Надлежно тело процењује пријаву и извештај о процени и даје мишљење, превасходно о ризику за потрошаче, али када је могуће, и о ризику за животиње, који се односи на успостављање, измену, или брисање неког МДК остатка пестицида. То мишљење садржи: процену да ли аналитичке методе за рутинско праћење које су предложене у пријави одговарају намењеној сврси; очекивани најнижи ниво детерминације за пестициде; процену ризика за прихватљив дневни унос или акутну референтну дозу као резултат модификације МДК; сваки елемент од значаја за процену ризика. Надлежни орган ће доставити своје образложено мишљење подносиоцу, Комисији и држави чланици што је пре могуће, а најкасније у року од три месеца од дана пријема захтева. У изузетним случајевима када би требало да се спроведе детаљнија процена, овај рок може бити продужен за шест месеци од дана пријема уредног захтева. Ако надлежни орган захтева допунске информације, овај рок се суспендује док та информација не буде обезбеђена. Надлежни орган, у року од 12 месеци од дана укључивања или неукључивања активне супстанце у Анекс I Директиве 91/414/ЕЕС, након ступања на снагу ове Уредбе доставља Комисији и државама чланицама образложено мишљење на основу посебног извештаја о процени о: постојећој МДК остатака пестицида за активну супстанцу у Анексу II или Анексу III ове Уредбе; неопходности успостављања нове МДК остатака пестицида за активну супстанцу, или укључивање у Анекс IV Уредбе; и др. За активне материје које су укључене у Анекс I Директиве 91/414/ЕЕС пре ступања на снагу ове Уредбе, мишљење се доставља у року од годину дана од дана ступања на снагу ове Уредбе. Свака

одлука надлежног тела подлеже провери од стране Комисије, на сопствену иницијативу, или на иницијативу земље чланице, или било које особе која је непосредно или посредно заинтересовна. Овај захтев мора бити поднет Комисији у року од два месеца од дана када је сазнато за неправилности. Комисија ће у року од следећа два месеца повући своју одлуку или исправити неправилност. Након пријема мишљења надлежног тела, Комисија припрема Уредбу о успостављању, измени и укидању МДК остатака пестицида или одлуку о укидању пријаве, у року од три месеца. Ове активности се спроводе на основу научног и технолошког знања, могуће присутности пестицида када постоје методе процене, резултата процене ризика за потрошаче, као и других фактора од значаја. При томе, Комисија може у било које време тражити допунске информације од подносиоца захтева или од органа власти. Ове допунске информације Комисија је дужна да проследи државама чланицама и надлежном телу. Уредба која би била донета у складу са претходним поступком, мора да: постави нове или модификоване МДК остатака пестицида и да их наведе у Анексу II ове Уредбе, при чему су активне супстанце укључене у Анекс I Директиве 91/414/ЕЕС; или када активне супстанце нису укључене у Анекс I Директиве 91/414/ЕЕС и када нису укључене у Анекс II ове Уредбе, успостави или модификује привремене МДК остатака пестицида и наведе их у Анексу III ове Уредбе. Када је успостављена привремена МДК остатака пестицида, биће избрисан из Анекса III Уредбе у року од годину дана од датума укључивање или неукључивање активне супстанце у Анекс I Директиве 91/414/ЕЕС. Међутим, када једна или више држава чланица то захтева, наведени рок се може продужити за додатних годину дана да би се добила потврда да ће све научне студије које су неопходне за подршку пријаве за постављање МДК остатака пестицида бити предузете. У случајевима када се пружи таква потврда, привремена МДК остатака пестицида одржава се још две године, под условом да су идентификоване све околности које су неприхватљиве за безбедност потрошача. Уредба која се доноси у наведеној процедури такође може одредити да привремени МДК остатака пестицида буде укључен у Анекс III у следећим околностима: у изузетним случајевима, када остаци пестицида могу настати као резултат контаминације из животне средине или употребе средстава за заштиту биља, или када производи о којима је реч представљају мању компоненту исхрани потрошача и не представљају највећи део исхране релевантне подгрупе, или за мед и у неким другим случајевима одређеним Уредбом. Укључивање привремених МДК остатака пестицида треба да се заснива на мишљењу надлежног органа, подацима о мониторингу и процени података која показује да не постоје ризици неприхватљиви за потрошаче или животиње. Наставак

важења привременог МДК процењује се најмање једном у 10 година и све МДК остатака пестицида ће бити измењене или избрисане по потреби. Осим тога, измене и допуне Анекса II или Анекса III да би се обрисао неки МДК остатака пестицида након укидања постојећег овлашћења за средство за заштиту биља могу бити усвојене без тражења мишљења надлежног органа. У трећем поглављу, које се односи на примену МДК остатака пестицида на производе биљног и животињског порекла, у погледу усклађивања са МДК остатака пестицида наводи се да производи обухваћени Анексом I од тренутка када се ставе у промет као храна, или храна за животиње, не могу садржати било који остатак пестицида изнад: МДК остатака пестицида који је за тај производ наведен у анексима II и III; или 0,01 мг/кг за оне производе за које не постоји посебан МДК остатак пестицида наведен у анексима II и III, или за активне супстанце које нису наведене у Анексу IV. Осим тога, забрањена је прерада и/или мешање ради стварања композитних производа, са циљем стављања у промет хране или хране за животиње намењених за производњу хране, који не садрже производе са Анекса I, или нису у складу са члановима 18. и 20. ове Уредбе. Члан 20. Уредбе регулише примену МДК остатака пестицида на прерађене и/или композитне производе, где МДК остатака пестицида нису наведене у анексима II и III за прерађену и/или композитну храну или храну за животиње, примењује се МДК остатака пестицида за одговарајући производ покривен Анексом I, узимајући у обзир промене у нивоима остатака пестицида изазваних прерадом и/или мешањем. При томе, специфична концентрација или фактор разређења за одређену обраду и/или мешање могу бити укључени у листу Анекса VI Уредбе. Четврто поглавље Уредбе односи се на посебне одредбе за примену МДК остатака пестицида. Прописано је да МДК остатака пестицида за производе обухваћене Анексом I буду наведене у Анексу II ове Уредбе, који се образује у року од 12 месеци од дана ступања на снагу Уредбе. Привремене МДК остатака пестицида за активне супстанце за које одлука о укључивању или неукључивању у Анекс I Директиве 91/414/ЕЕС још није донета, биће наведени у Анексу III Уредбе, осим ако нису већ наведени у Анексу II. Према Уредби, надлежни орган ће проследити Комисији мишљење о потенцијалним ризицима за здравље потрошача, које потиче од: привремене МДК остатака пестицида која може бити укључена у Анекс III; или од активне супстанце која може бити укључена у Анекс IV. У припреми образложеног мишљења надлежни орган ће узети у обзир расположива научна и техничка знања, а посебно информације добијене од држава чланица. Узимајући у обзир мишљење надлежног органа, ако је неопходно, привремене МДК остатака пестицида за активне супстанце могу се поставити у Анексу III или, по потреби, активна

супстанца може бити укључена у Анекс IV на најнижем нивоу који се може постићи у свим државама чланицама.

Службена контрола, извештаји и санкције

У Глави V Уредбе регулишу се службена контрола, извештаји и санкције. У погледу званичних контрола наводи се да ће државе чланице спровести званичне контроле на остатке пестицида у циљу примене ове Уредбе, у складу са релевантним одредбама прописа Заједнице које се односе на званичне контроле хране и хране за животиње. Такве контроле остатака пестицида ће се, посебно, састојати од узорковања и анализа узорака и идентификације пестицида и нивоа њихових остатака, и биће спроведене на месту снабдевања потрошача. При томе, прописано је да ће свака држава чланица предузети довољан број и опсег узорака како би се осигурало да резултати адекватно покривају читаво тржиште, узимајући у обзир резултате претходних програма контроле. Такво узорковање врши се, по правилу, у близини тачке снабдевања. При томе, методе анализе остатака пестицида морају бити у складу са критеријумима утврђеним у релевантним одредбама прописа Заједнице које се односе на званичне контроле хране и хране за животиње, док све лабораторије које анализирају узорке за службене контроле остатака пестицида морају учествовати у тестовима стручности за остатке пестицида, у организацији Комисије. Комисија припрема координирани вишегодишњи програм контроле у Заједници, који идентификује специфичне узорке који су укључени у националне програме контроле, узимајући у обзир проблеме који су идентификовани у вези са усаглашеношћу са МДК остатака пестицида изнетим у овој Уредби, са циљем да се процени изложеност потрошача и примена постојећег законодавства. При томе, овај програм контроле Заједнице усваја се и ажурира сваке године, при чему ће Нацрт програма контроле Заједнице бити представљен одговарајућем одбору Комисије, најмање шест месеци пре краја сваке календарске године. Државе чланице успостављају своје вишегодишње националне програме за контролу остатака пестицида, који се ажурирају сваке године. Ови програми морају бити усмерени на процену ризика, посебно на процену изложености потрошача ризицима и усклађеност са актуелним законодавством Заједнице. Овим програмима морају бити регулисана следећа питања: производи који се узоркују; број узорака које треба узети и анализе које треба спровести; пестициди који се анализирају; критеријуми који се примењују у припреми ових програма, као што су: производ као комбинација пестицида који ће бити изабран; број узорака узетих за домаће и не-домаће производе; потрошња

производа као део националне исхране; програм за контролу Заједнице; и резултати претходних програма контроле. Државе чланице достављају Комисији ажуриране националне програме за контролу пестицида најмање три месеца пре краја сваке календарске године. Државе чланице учествују у програму контроле Заједнице и на годишњем нивоу објављују на Интернету све националне резултате мониторинга остатака пестицида. Тамо где су МДК остатака пестицида премашене, државе чланице могу да именују трговца на мало, трговца на велико, или произвођача. Државе чланице до 31. августа сваке године достављају Комисији, надлежном органу и другим државама чланицама следеће податке о претходној календарској години: резултате званичних контрола; нивое детерминација који се примењују у националним контролним програмима у оквиру програма контроле Заједнице; детаље о учешћу аналитичких лабораторија у тестовима стручности које спроводи Заједница; као и другим релевантним тестовима за оспособљености контроле производа који су комбинација пестицида, узоркованих у националном програма контроле; детаље о статусу акредитације аналитичких лабораторија које су укључене у програме националне контроле; детаље предузетих принудних мера (ако је дозвољено националним законодавством). На основу информација добијених од стране држава чланица надлежни орган саставља годишњи извештај о остацима пестицида, који садржи: анализу резултата контроле спроведене у Заједници; могуће разлоге зашто су прекорачене МДК остатака пестицида, заједно са свим одговарајућим запажањима у вези са управљањем ризиком; анализу акутних и хроничних ризика по здравље потрошача од остатака пестицида; процену изложености потрошача остацима пестицида, и друге релевантне информације. Ако држава чланица није дала информације, ауторитет може занемарити податке који се односе на те државе чланице приликом састављања годишњег извештаја. Надлежно тело подноси наведени годишњи извештај Комисији до последњег дана фебруара сваке године. У погледу санкција у овој области, Уредба прописује да државе чланице морају утврдити правила о санкцијама, која су применљива на повреде одредаба Уредбе. Осим тога, државе чланице морају да предузму све неопходне мере како би се осигурало да се ове санкције спроводе. При томе, предвиђене санкције морају бити ефикасне, сразмерне и одвраћајуће. Државе чланице о тим правилима и свим накнадним изменама обавештавају Комисију без одлагања. У посебном поглављу регулисане су хитне мере, при чему се наводи да ако на основу нових информација или поновне процене постојећих информација, неки остатак пестицида или МДК остатака пестицида која је обухваћена овом Уредбом може да угрози људско или животињско здравље, захтева се хитна акција. Рок у којем Комисија мора да

донесе одлуку ће у том случају бити смањен за седам дана ако је реч о свежим намирницама. Такође, посебним поглављем регулишу се мере подршке хармонизацији МДК остатака пестицида на нивоу Заједнице. У том смислу, предвиђају се следеће мере: формирање консолидоване базе података са законодавством Заједнице о МДК остатака пестицида; утврђивање тестова за проверу стручности лабораторија за анализу МДК остатака пестицида у оквиру Заједнице; објављивање студија и других мера неопходних за припрему и развој законодавства и техничких упутстава о остацима пестицида у циљу, нарочито, развијања метода процене; објављивање студија неопходних за процену изложености потрошача и животиња остацима пестицида; објављивање студија потребних да подрже лабораторије за контролу где аналитичке методе нису у стању да контролишу успостављене МДК остатака пестицида. При томе, Заједница може направити финансијски допринос државама чланицама и до 100% од трошкова предвиђених мера. У погледу координације примене МДК остатака пестицида, прописано је да свака држава чланица за потребе примене ове Уредбе именује једног или више националних органа да координирају сарадњу са Комисијом, надлежним органом, другим државама чланицама, као и произвођачима и узгајивачима. Када је од стране државе чланице одређен више од једног органа, она ће навести који од одређених органа делује као контакт тачка. Уз то, свака држава чланица има обавезу да обавести Комисију и орган о именима и адресама надлежних националних органа.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба је ступила на снагу двадесетог дана од објављивања у *Службеном гласнику Европске уније*.[8] Одељци II, III и V Уредбе почињу да се примењују шест месеци након објављивања последње од Уредби којима се успостављају анекси I, II, III и IV.[9]

V) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У Републици Србији посебним правилником прописују се МДК остатака пестицида у храни и храни за животиње (у даљем тексту: Правилник).[10] У

[8] *OJ* L 70, 16.3.2005, p. 1.

[9] Уредба 178/2006 којом се доноси Анекс I Уредбе, у примени је од 22.2.2006. године, Уредба 149/2008 којом се доносе анекси II, III и IV у примени је од 1.9.2008, Уредба 260/2008 којом се успоставља Анекс VII, ступила је на снагу 8.4.2008.

Прилогу 1 Правилника, наводи се храна и храна за животиње биљног и животињског порекла која се користи као свежа, прерађена, односно мешовита, за коју се утврђују МДК остатака пестицида. У храни и храни за животиње наведеној у овом прилогу остаци средстава за заштиту биља не смеју бити присутни у количинама већим од утврђених МДК остатака пестицида, одређених у Прилогу 2 Правилника. У Прилогу 3 Правилника наводе се МДК остатака пестицида у храни и храни за животиње који се могу изузетно утврдити на нивоима различитим од оних утврђених у Прилогу 2 Правилника, у случајевима као што су: када остаци средстава за заштиту биља могу бити резултат загађења животне средине; када храна и храна за животиње представља незнатну компоненту у исхрани потрошача; када је у питању мед; када је у питању лековито биље; када активне супстанце, односно основне супстанце нису укључене у Листу одобрених супстанци, и др. МДК остатака пестицида у храни и храни за животиње у храни и храни за животиње не утврђују се ако се на основу доступних научних и техничких сазнања и резултата процене утврди да не постоје потенцијални ризици по потрошаче и, тамо где је могуће, по животиње (Прилог 4 Правилника). За храну и храну за животиње за које у Прилогу 2 или Прилогу 3 овог правилника нису утврђене МДК остатака пестицида или за средства за заштиту биља која нису наведена у Прилогу 4 овог правилника, примењују се МДК остатака пестицида на нивоу од 0,01 mg/kg, осим ако не постоје утврђене вредности у оквиру *Codex Alimentariusa*, а за прерађену, односно мешовиту храну или храну за животиње морају се узети у обзир и промене нивоа остатака средстава за заштиту биља изазваних прерадом, односно мешањем хране и хране за животиње. Ако храна и храна за животиње садржи одређене контаминенте који потичу од средстава за заштиту биља или из неких других извора, ти контаминенти не могу бити присутни у количинама већим од МДК остатака пестицида утврђених у Прилогу 5 Правилника. У Прилогу 5 Правилника, наводе се различити контаминенти за које се у одређеној храни и храни за животиње утврђују МДК остатака пестицида, међу којима и микотоксини (у тачки 2), од којих афлатоксини (у тачки 2.1).[11]

[10] Правилник о максимално дозвољеним количинама остатака средстава за заштиту биља у храни и храни за животиње и о храни и храни за животиње за коју се утврђују максимално дозвољене количине остатака средстава за заштиту биља, *Сл. гласник РС*, бр. 25/10, 28/11, 20/13.

[11] Правилник о допуни Правилника о максимално дозвољеним количинама остатака средстава за заштиту биља у храни и храни за животиње и о храни и храни за животиње за коју се утврђују максимално дозвољене количине остатака средстава за заштиту биља, *Сл. гласник РС*, бр. 28/11.

У тачки 2.1.13. одређује се МДК афлатоксина за сирово млеко, термички обрађено млеко и млеко за производњу млечних производа, на нивоу 0,05 μg/kg. С обзиром на то да је у току лета 2012. године дошло до неповољних климатских услова – суше, створили су се услови за појаву гљивица на кукурузу, које стварају микотоксин (одн. афлатоксин), те је у децембру исте године, ванредном контролом инспекцијских органа Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, утврђено да је у седам одсто узоркованог кукуруза утврђен повећани ниво афлатоксина. У фебруару 2013. године, с обзиром на то да су се у јавности појавиле информације да млеко не одговара МДК афлатоксина у млеку која је одређена Правилником, донета је нова измена Правилника, при чему се у члану 1. овог правилника наводи да се у Прилогу 5 – Максимално дозвољене количине одређених контаминената у храни и храни за животиње, под 2. Микотоксини, под 2.1. Афлатоксини, тачка 2.1.13, колона М1, број: „0,05“ замењује бројем: „0,50“.[12] Тиме је МДК афлатоксина у сировом млеку, термички обрађеном млеку и млеку за производњу млечних производа повећан десет пута.

VI) ИЗВОРИ

1. Commission Regulation (EC) No 149/2008 of 29 January 2008 amending Regulation (EC) No 396/2005 of the European Parliament and of the Council by establishing Annexes II, III and IV setting maximum residue levels for products covered by Annex I thereto, *OJ* L 58, 1.3.2008.
2. Commission Regulation (EC) No 178/2006 of 1 February 2006 amending Regulation (EC) No 396/2005 of the European Parliament and of the Council to establish Annex I listing the food and feed products to which maximum levels for pesticide residues apply, *OJ* L 29, 2.2.2006.
3. Commission Regulation (EC) No 260/2008 of 18 March 2008 amending Regulation (EC) No 396/2005 of the European Parliament and of the Council by establishing Annex VII listing active substance/product combinations covered by a derogation as regards post harvest treatments with a fumigant, *OJ* L 76, 19.3.2008.
4. Council Directive 76/895/EEC of 23 November 1976 relating to the fixing of maximum levels for pesticide residues in and on fruit and vegetables, *OJ* L 83, 13.4.1995.

[12] Правилник о измени Правилника о максимално дозвољеним количинама остатака средстава за заштиту биља у храни и храни за животиње и о храни и храни за животиње за коју се утврђују максимално дозвољене количине остатака средстава за заштиту биља, *Сл. гласник РС*, бр. 20/13.

5. Council Directive 86/362/EEC of 24 July 1986 on the fixing of maximum levels for pesticide residues in and on cereals, *OJ* L 221, 7.8.1986.
6. Council Directive 86/363/EEC of 24 July 1986 on the fixing of maximum levels for pesticide residues in and on foodstuffs of animal origin, *OJ* L 221, 7.8.1986.
7. Council Directive 90/642/EEC of 27 November 1990 on the fixing of maximum levels for pesticide residues in and on certain products of plant origin, including fruit and vegetables, *OJ* L 350, 14.12.1990.
8. Council Directive 91/414/EEC of 15 July 1991 concerning the placing of plant protection products on the market, *OJ* L 230, 19.8.1991.
9. Правилник о допуни Правилника о максимално дозвољеним количинама остатака средстава за заштиту биља у храни и храни за животиње и о храни и храни за животиње за коју се утврђују максимално дозвољене количине остатака средстава за заштиту биља, *Сл. гласник РС*, бр. 28/11.
10. Правилник о измени Правилника о максимално дозвољеним количинама остатака средстава за заштиту биља у храни и храни за животиње и о храни и храни за животиње за коју се утврђују максимално дозвољене количине остатака средстава за заштиту биља, *Сл. гласник РС*, бр. 20/13.
11. Правилник о максимално дозвољеним количинама остатака средстава за заштиту биља у храни и храни за животиње и о храни и храни за животиње за коју се утврђују максимално дозвољене количине остатака средстава за заштиту биља, *Службени гласник РС*, бр. 25/10, 28/11, 20/13.
12. Regulation (EC) No 396/2005 of the European Parliament and of the Council of 23 February 2005 on maximum residue levels of pesticides in or on food and feed of plant and animal origin and amending Council Directive 91/414/EECText with EEA relevance, *OJ* L 70, 16.3.2005.
13. Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 concerning the placing of plant protection products on the market and repealing Council Directives 79/117/EEC and 91/414/EEC, *OJ* L 309, 24.11.2009.
14. Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, *OJ* L 31, 1.2.2002.

UDK: 349.415:061.1](497.11)
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 43–44, стр. 263–275
Изворни научни рад

Драгољуб ТОДИЋ[1]
Миодраг ЗЛАТИЋ[2]

ЗАШТИТА ЗЕМЉИШТА У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ABSTRACT

The paper highlights the importance of the soil policy and law in the European Union and the Republic of Serbia. The paper starts with the assessment of the condition of the soil in Europe and the causes and consequences of soil degradation. It is emphasized that policy and regulations of the European Union in the field of soil have not been adequately developed. Therefore, for the consideration of the situation in this area there should be taken into account numerous others EU legislations in the field of the environmental protection, which are important for the soil protection. There have been especially perceived objectives and content of the measures prescribed by the EU Thematic Strategy for Soil Protection (2006) and Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the protection of soil and amending Directive 2004/35/EC. The importance of EU legislation in the area of soil protection for the Republic of Serbia is considered within the context of two factors: the current state of soil resources and the status of national law and the obligation of the Republic of Serbia to harmonize national legislation with the EU's. From the normative point of view, several groups of Serbian legislation contains provisions that are important for the protection and management of the soil (water, forests, agriculture, urban planning and construction, mining and geological research, industrial pollution, air protection, chemical management, waste

[1] Институт за међународну политику и привреду, Београд. Рад је реализован у оквиру научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти“ (број 179029) који финансира Министарства просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије за период 2011–2014. године.

[2] Шумарски факултет, Београд. Рад је реализован у оквиру научних пројеката „Истраживање климатских промена и њиховог утицаја на животну средину – праћење утицаја, адаптација и ублажавање“ (број 43007), које финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије, за период 2011–2014. године.

management, etc). In recent years significant progress has been made in respect of harmonizing national legislation with the EU, but there are significant problems in its implementation.

Key words: EU Thematic Strategy for Soil Protection, Soil Framework Directive, Soil protection, Environment, EU regulations, Regulations of the Republic of Serbia, Harmonization of national regulations.

I) УВОД

Иако постоје одређене регионалне разлике у узроцима и последицама деградације земљишта процењује се да је свугде у Европи деградација земљишта озбиљан проблем.[3] Глобално посматрано, дезертификација, деградација земљишта и суша утичу на преко 1,5 милијарде људи у више од 110 земаља, од којих 90% живе у областима ниских прихода. Према подацима Програма УН за животну средину (UNEP), годишње се до 50.000 км² губи преко деградације, углавном због ерозије тла. Сваке године, планета губи 24 милијарде тона површинског земљишта.[4] Процеси деградације земљишта знатно варирају од државе до државе са различитим врстама претњи и различитим облицима и тежином деградације земљишта. Деградацију покрећу или погоршавају људске активности као што су неадекватне праксе у области пољопривреде и шумарства, затим индустријске активности, туризам, ширење градова, грађевински радови, итд. Ове активности имају негативан утицај спречавајући земљу да обавља свој широк спектар функција за људе и

[3] Око 115 милиона хектара или 12% од укупног земљишта Европе обухваћено је водном ерозијом, а 42 милиона хектара је под утицајем еолске ерозије. Процењено је да 45% европског земљишта има низак садржај органских материја, првенствено у јужној Европи, али и у областима Француске, Велике Британије и Немачке. Број потенцијално загађених локација у ЕУ-25 процењен је на око 3,5 милиона. Thematic Strategy for Soil Protection, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, [SEC(2006)620], [SEC(2006)1165], Commission of the European Communities, Brussels, 22.9.2006, COM(2006)231 final, p. 3, Интернет, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0231:FIN:EN:PDF, 16/02/2013; За шире о стању земљишта видети: A. Jones et al., *The State of Soil in Europe,* European Commission, European Environment Agency, Luxembourg, 2012, Интернет, http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_reference_report_2012_02_soil.pdf, 12/02/2013.

[4] Процењује се да дезертификација, услед изгубљене продуктивности, кошта свет више од 40 милијарди долара годишње. The implementation of the Soil Thematic Strategy and ongoing activities, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, COM(2012) 46 final, Brussels, 13.2.2012, p. 6, Интернет, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0046:FIN:EN:PDF, 16/02/2013.

екосистеме. То има за последицу губитак плодности земљишта, угљеника и биодиверзитета, нижи капацитет задржавања воде, смањење деградације загађивача, итд. Деградација земљишта има директан утицај и на квалитет воде, ваздуха и биодиверзитета као и стање и перспективе климатских промена. Такође, деградација земљишта угрожава и здравље грађана и безбедност хране и усева.

Међутим, и поред очигледних података који указују на проблеме у области управљања земљишним ресурсима, на нивоу Европске уније (ЕУ) још не постоји комплетан правни оквир који се односи на заштиту земљишних ресурса. Ово нарочито, ако се стање правне регулативе у области заштите земљишта упореди са стањем регулативе у другим областима као што су заштита ваздуха, заштита и управљање водним ресурсима, заштита биодиверзитета, управљање отпадом, итд. Истовремено, треба имати у виду да различити прописи донети на нивоу ЕУ, у свим областима у којима су до сада донети и где постоји развијен правни режим (у области заштите вода, управљања отпадом, управљања хемикалијама, превенције индустријског загађења, заштите природе, пољопривреде) имају снажан утицај на стање у области земљишних ресурса. Међутим, процењује се да ови прописи, будући да имају друге примарне циљеве, нису довољни да осигурају адекватан ниво заштите земљишта у ЕУ. Ако се занемари релевантност ових других прописа за стање у области заштите земљишта, може се сматрати да је први озбиљнији покушај да се мерама заштите земљишта дају одређени формални оквири на нивоу ЕУ учињен када је Европска комисија 2006. године усвојила Тематску стратегију за земљиште[5] и Предлог за Оквирну директиву за земљиште.[6]

[5] Иначе, тематске стратегије уведене су као инструменти којима се на конкретнији начин утврђују начини спровођења циљева из VI акционог програма ЕУ у области животне средине и представљају неку врсту новог (у односу на период пре тога) приступа у развоју политике ЕУ у области животне средине. Овим документима обухваћена су питања и проблеми у области животне средине који превазилазе значај појединог сектора и наглашавају одређена питања из области тзв. хоризонталне (између сектора) и вертикалне (између различитих нивоа власти) интеграције. Поред заштите земљишта, тематским стратегијама обухваћено је и следећих шест области: морска средина, одрживо коришћење пестицида, загађивање ваздуха, урбана средина, одрживо коришћење и управљање природним ресурсима и рециклажа отпада. За сваку од ових области донета је посебна тематска стратегија. Свих седам стратегија представљено је као необавезујуће Саопштење комисије, заједно са Проценом утицаја и, у неким случајевима, предлозима везаним за подршку усвајањем одговарајућих прописа.

[6] Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the protection of soil and amending Directive 2004/35/EC, COM(2006) 232 final, 2006/0086 (COD), Commission of the European Communities, Brussels, 22.9.2006, Интернет, http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0232:FIN:EN:PDF, 12/02/2013.

II) СВРХА

Општи циљ мера које Стратегија прописује је заштита и одрживо коришћење земљишта које се заснива на следећим принципима: спречавање даље деградације земљишта и очување његове функције, затим враћање деградираних земљишта на ниво функционалности у складу (барем) са садашњим нивоом, и водећи рачуна о трошковима примене активности обнове земљишта. У дефинисању циљева у области заштите и управљања земљиштем полази се од примене различитих мера на локалном нивоу, нивоу држава чланица и ЕУ у целини. Предлогом Оквирне директиве за земљиште као циљ овог прописа предвиђено је да се обезбеди заштита земљишта и очување капацитета земљишта да обавља своје функције у области животне средине, затим „економске, друштвене и културне функције“.[7]

III) МЕРЕ ЕУ

Тематска стратегија за земљиште и Предлог за Оквирну директиву за земљиште два су кључна документа којима се покушава успоставити одговарајући режим заштите и одрживог коришћења земљишта на релативно нов начин.

У Тематској стратегији за земљиште наведени су проблеми који су препознати у овом сектору, као што су: ерозија, смањење органске материје у земљиштима, слегање земљишта, салинизација, клизишта, загађење, изградња, итд. Стратегија се бави читавим спектром проблема чије решавање би требало да води ка одрживом управљању овим ресурсом у будућности. Стратегија се састоји од три елемента: Комуникације (Саопштења), којом се постављају оквири и објашњава зашто је потребно осигурати висок ниво заштите земљишних ресурса; Предлога за Оквирну директиву за земљиште, којим се дефинишу основни принципи заштите земљишних ресурса на нивоу ЕУ; и Процене утицаја, која садржи анализу утицаја (економских, социјалних и утицаја на животну средину) различитих опција које су предвиђене Стратегијом, односно Оквирном директивом.[8]

---

[7] Ibidem, p. 3.

[8] Commission staff working document – Document accompanying the Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Thematic Strategy for Soil Protection – Impact assessment of the thematic strategy on soil protection {COM(2006)231 final}, Интернет, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006SC0620:EN:HTML, 10/01/2013; Commission staff working document – Accompanying document to the

Полазне основе за дефинисање мера садржане су у неколико основних процена: да деградација утиче на различите области животне средине у којима већ постоји развијено законодавство ЕУ, да постојеће мере које се примењују на националним нивоима понекад имају као последицу проблеме у функционисању унутрашњег тржишта, посебно када се ради о мерама заштите земљишта на националном нивоу,[9] да деградација земљишта у једној држави чланици може да има утицај на деградацију земљишта и стање животне средине у другим државама,[10] да политика у области заштите земљишта има снажан утицај на различите аспекте безбедности хране за људе и животиње,[11] да у међународној политици заштите и управљања земљиштем постоје трендови развоја нових инструмената укључујући и развој међународног права у области животне средине у делу који се односи, или може да се односи, и на заштиту земљишта.[12] Остваривање циљева дефинисаних Стратегијом обухвата различите мере и активности које се могу груписати у неколико следећих група: интеграција заштите земљишта у релевантне секторске политике на националним нивоима и нивоу ЕУ; одговарајућа научно-истраживачка подршка кроз истраживачке програме на нивоу држава и ЕУ, са циљем јачања научне основе знања и отклањања дилема и празнина у постојећим сазнањима; одговарајућа оквирна регулатива чији је основни циљ заштита и одрживо коришћење земљишта и мере јачања јавне свести о потреби заштите земљишта, итд.

Предлогом Директиве о земљишту предвиђено је предузимање различитих мера које укључују следеће: успостављање заједничког оквира за

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Thematic Strategy for Soil Protection – Summary of the impact assessment {COM(2006)231 final}, Интернет, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006SC1165:EN:HTML, 10/01/2013.

[9] Процењује се да одсуство ових мера, у неким случајевима, може да доведе до неизвесности у сектору приватних инвестиција.

[10] У овом стратешком документу посебно се спомиње веза између губитка органских материја у једној држави чланици и утицаја таквог стања на остваривање циљева ЕУ прописаних Кјото протоколом, иако се ове везе могу сагледавати и у односу на остваривање других међународно утврђених циљева у области животне средине.

[11] Процењује се да би се развојем регулативе у области заштите земљишта допринело уједначавању стандарда у вези са нивоом контаминације хране за људе и животиње којом се слободно тргује у оквиру ЕУ.

[12] У овом делу посебно се сагледавају водеће позиције ЕУ у погледу трансфера знања и техничке помоћи уз истовремено обезбеђивање компетитивности привреда држава чланица ЕУ.

заштиту земљишта на основу принципа очувања функција земљишта, за спречавање деградације земљишта, ублажавање ефеката деградације, обнову деградираних земљишта и интеграцију политике заштите земљишта у друге секторске политике; идентификација подручја у опасности од ерозије, губитка органских материја, салинизације, збијања земљишта и стварања клизишта, као и успостављање националних програма мера;[13] успостављање инвентара контаминираних локација, механизама за финансирање санације угрожених локација, израду извештаја о стању земљишта, и доношење националне стратегије за санацију контаминираних локација;[14] утврђивање мера за ограничавање увођења опасних материја у земљиште, да би се избегла њихова акумулација у земљишту, ометање функција земљишта и стварање ризика за људско здравље и животну средину; прописивање правила која се односе на обавезу да се идентификује, описује и процењује утицај неких секторских политика на процесе деградације земљишта; прописивање обавезе корисника земљишта да предузме мере предострожности када се од употребе земљишта може очекивати да ће значајно утицати на функције земљишта, итд.

IV) САДРЖАЈ

Због веза које постоје између стања земљишта и стања у другим областима животне средине и привредне активности у целини, садржај предвиђених мера које се предузимају, односно треба да се предузму у области заштите земљишта требало би посматрати, превасходно, у контексту укупних мера које ЕУ предузима у области животне средине и одрживог развоја.[15] То значи да би

[13] Како би се обезбедио кохерентан и упоредив приступ, идентификација ризика мора бити спроведена на основу заједничких елемената. Ови елементи обухватају параметре за које се зна да представљају покретачке снаге за различите претње. Предвиђена је обавеза усвајања програма мера за постизање циљева у области смањења ризика.

[14] Предвиђено је и установљавање дефиниције контаминираних локација, као и израда спискова активности којима се потенцијално загађују земљишта. Ово укључује и прописивање обавеза продавца, односно потенцијалног купца да обезбеди израду Извештаја о статусу земљишта за сваку купопродају земљишта, када се ради о земљишту на којем су спровођене или се спроводе активности које могу довести до контаминације земљишта. Слично као што је прописано када се ради о енергетском учинку зграда (Директива 2002/91/ЕС).

[15] Као што је већ делимично назначено, чланом 1. Оквирне директиве предвиђено је предузимање различитих мера ради очувања капацитета земљишта за остваривање различитих економских, друштвених и културних функција, као и функција у области животне средине. Оне се односе на производњу биомасе, укључујући и пољопривреду и шумарство, биодиверзитет (станишта, врсте и гени), физичко и културно окружење за људе и људске активности, складиштење, филтрирање и трансформацију хранљивих и других материја и воде; извор сировина; очување геолошке и археолошке баштине; сакупљање угљеника, итд.

у детаљнијој анализи требало имати виду читав комплекс мера које се у оквиру различитих области предузимају на нивоу ЕУ, односно кроз прописе и праксу држава чланица ЕУ. У ширем оквиру овако дефинисаног приступа требало би обухватити и садржај осталих тематских стратегија које је ЕУ до сада донела, као и укупних прописа ЕУ у области животне средине.[16]

Садржај мера које ЕУ и државе чланице примењују одређен је, такође, и обавезама које проистичу из међународних уговора у области животне средине. Све државе чланице, као и Заједница, потписнице су Конвенције Уједињених нација за борбу против дезертификације.[17] Неке медитеранске и већина нових држава чланица ЕУ угрожене су стране и стога су у процесу усвајања регионалних и националних акционих програма за борбу против дезертификације. У оквиру Конвенције о биолошкој разноврсности идентификован је биодиверзитет земљишта као област која захтева посебну пажњу. Међународна иницијатива за очување и одрживо коришћење земљишног биодиверзитета је успостављена. Неколико земаља (високоразвијених и земаља у развоју) успоставило је политику заштите земљишта која укључује законодавство, вођење документације, праћење система, идентификацију ризичних подручја, залихе, санацију програма и механизме финансирања за контаминиране локације. Сматра се да такве политике осигуравају сличан ниво заштите земљишта с обзиром на приступ усвојен у оквиру ове стратегије.[18] Кјото протокол истиче да је тло главно складиште угљеника које мора бити заштићено и повећано где год је то могуће.[19] Сматра се да сакупљање и издвајање угљеника у пољопривредним земљиштима од стране различитих пракси управљања земљиштем могу да допринесу ублажавању климатских промена.[20]

---

[16] За шире видети: Д. Тодић, *Водич кроз ЕУ политике*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011.

[17] Према одредбама овог међународног уговора, „дезертификација" је дефинисана као „деградација земљишта у аридним, семиаридним и сувим субхумидним областима као последица различитих фактора, укључујући промене климе и људских активности" (члан 1. тачка а).

[18] Протокол о заштити земљишта уз Алпску конвенцију, настоји да очува еколошке функције земљишта, спречи пропадање земљишта и обезбеди рационалну употребу земљишта у том региону.

[19] Процењује се да деградација земљишта проузрокована људским активностима доприноси климатским променама и да је одговорна за 20% угљеника емитованог у атмосферу између 1850. и 1998.

[20] Овде би требало имати у виду актуелно стање у вези са климатским променама, перспективе преговора који се воде на глобалном нивоу у вези са климатским променама, као и укупну политику и циљеве ЕУ у области климатских промена. За основне назнаке

Процењује се да је Тематска стратегија за земљиште помогла подизању нивоа разумевања ових питања, али да још не постоји систематско праћење и заштита квалитета земљишта широм Европе. То значи да знање о статусу и квалитету земљишта остаје фрагментарно, а заштита земљишта није предузета на ефикасан и кохерентан начин у свим државама чланицама. Због тога Европска комисија наставља са одређеним активностима, у складу са Стратегијом, као што су иницијативе подизања свести, подржавање истраживачких пројеката, јачање мониторинга, даља интеграција заштите земљишта у различитим политикама, итд.[21]

V) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Тематска стратегија за земљиште усвојена је 22. септембра 2006. године.

Извештај о спровођењу Тематске стратегије за земљиште сачињен је 13. фебруара 2012. године.

Предлог Директиве којим се установљавају оквири за заштиту земљишта и мења Директива 2004/35/ЕЗ објављен је заједно са тематском стратегијом, али никада није усвојен.[22]

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Значај политике ЕУ у области заштите земљишта за Републику Србију проистиче из најмање две опште околности. Прва је питање значаја земљишних ресурса у контексту политике животне средине и одрживог развоја у целини, имајући у виду међузависност стања животне средине у

видети: Драгољуб Тодић, „Политика и прописи Републике Србије и Европске уније у области климатских промена“, у: Душко Димитријевић, Брано Миљуш (ур.), *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Институт за упоредно право, Фондација Ханс Зајдел, Представништво за Србију и Црну Гору, Београд, 2012, стр. 523–536.

[21] Поред домаћих активности, предвиђено је да Комисија предузме и неке конкретне мере на међународном нивоу, као што су промовисање успостављања међувладиног панела о земљишту у оквиру Међународне организације за исхрану и пољопривреду. The implementation of the Soil Thematic Strategy and ongoing activities, op. cit., pp. 14–15.

[22] Европски парламент је усвојио прво читање о предлогу у новембру 2007. године, већином од две трећине. У марту 2010. године у Савету, мањина чланица блокирала је даљи напредак, на основу аргумената који се односе на принцип субсидијарности, прекомерне трошкове и административно оптерећење.

различитим регионима Европе, укључујући и регион Југоисточне Европе. Друга околност проистиче из чињенице да се Република Србија већ неколико година налази у фази усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ и да је питање усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ изузетно сложено системско питање.[23] На општи начин се процењује да је доношењем нове законске регулативе омогућено да се у 2011. години праћење стања земљишта и идентификација подручја под ризиком од деградације врши „коришћењем једнозначних критеријума". Међутим, праћење стања земљишта на локалном нивоу врше и даље само поједини градови и општине. У оквиру Инвентара контаминираних локација у 2011. години прикупљени су подаци са 332 потенцијално контаминирана локалитета, како би се успоставила ажурна база података.[24] За разумевање стања и перспектива даљег усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ требало би имати у виду да је за област заштите земљишта релевантан читав сет националних прописа у различитим областима. Отуда и тешкоће при извођењу прецизнијих закључака о нивоу усаглашености националних приписа са прописима ЕУ, односно потреба да се води рачуна о усаглашености великог броја прописа. У зависности од конкретног питања и врсте (категорије) земљишта норме о заштити земљишта садржане су у неколико закона и већем броју подзаконских прописа. Свему овоме требало би додати и обавезе које за Републику Србију произилазе из међународних уговора у области животне средине.[25] У складу са одредбама члана 88. Устава

[23] Интересантно је да се у Извештају о стању животне средине у Републици Србији за 2011. годину спомиње Предлог оквирне директиве о заштити земљишта, иако се ради о документу који је још само предлог. Констатује се, као да се ради о пропису који је већ на снази, да је на основу препорука и процедура из овог документа „потребно (...) успоставити програм мерења који треба да укључи циљеве за смањење ризика који се односе на смањење органске материје у земљишту..." *Извештај о стању животне средине у Републици Србији за 2011. годину*, op. cit., стр. 96.

[24] Ibidem, стр. 192. Истовремено, у Извештају Европске комисије за 2011. годину се процењује да „суштински, у Србији не постоји регулаторни оквир за заштиту земљишта и праћење квалитета земљишта, иако релевантни научни институти обављају *ad hoc* праћења квалитета земљишта". Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији, COM (2011) 668, Европска комисија, Брисел, 2011, стр. 150, Интернет, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/misljenje_kandidatura/izvestaj_o_napretku_2011.pdf, 16/12/2012.

[25] За шире видети: Dragoljub Todić, Duško Dimitrijević, "Priority goals in international co-operation of the Republic of Serbia in the field of environment and sustainable development", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economy*, Springer. 2013, DOI: 10.1007/s10784-013-9207-4.

Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 98/06) „коришћење и располагање пољопривредним земљиштем, шумским земљиштем и градским грађевинским земљиштем у приватној својини, је слободно". Међутим, законом се могу ограничити облици коришћења и располагања, односно прописати услови за коришћење и располагање да би се отклонила опасност од наношења штете животној средини, или да би се спречила повреда права и на законом заснованих интереса других лица. Када су у питању прописи у области животне средине треба констатовати да се на област заштите земљишта непосредно односи значајан број закона и подзаконских аката. Тако, на пример, чланом 22. Закона о заштити животне средине (*Службени гласник РС*, бр. 135/04, 36/09, 72/09) прописано је да се „заштита земљишног простора (земљишта) и његовог одрживог коришћења остварује (...) мерама систематског праћења квалитета земљишта, праћењем индикатора за оцену ризика од деградације земљишта, као и спровођењем ремедијационих програма отклањања последица контаминације и деградације земљишног простора, било да се они дешавају природно или су проузроковани људским активностима.[26] Приликом промене носиоца права коришћења земљишта, корисник земљишта чије право коришћења престаје, а чија делатност је утицала, односно могла да утиче или омета природне функције земљишта, дужан је да изради извештај о стању земљишта. Поред Закона о заштити животне средине на области заштите земљишта односи се и Закон о управљању отпадом (*Службени гласник РС*, бр. 36/09, 88/10), Закон о амбалажи и амбалажном отпаду (*Службени гласник РС*, бр. 36/09), Закон о хемикалијама (*Службени гласник РС*, бр. 36/09, 88/10 и 92/11), Закон о биоцидним производима (*Службени гласник РС*, бр. 36/09, 88/10), Закон о заштити природе (*Службени гласник РС*, бр. 36/2009, 88/2010), итд. У зависности од категорије земљишта, посебан значај имају Закон о шумама (*Службени гласник РС*, бр. 30/10), Закон о водама (*Службени гласник РС*, бр. 30/10), Закон о пољопривредном земљишту (*Службени гласник РС*, бр. 62/06, 41/09), Закон о планирању и изградњи (*Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 81/2009, 64/2010, 24/2011) и Закон о рударству и геолошким истраживањима (*Службени гласник РС*, бр. 88/2011).[27] Што се тиче нивоа усаглашености

[26] Програм систематског праћења квалитета земљишта, индикаторе за оцену ризика од деградације и методологију за израду ремедијационих програма прописује Влада. Истовремено, министар прописује садржину и методологију израде извештаја о стању земљишта.

[27] Тако, на пример, Закон о шумама садржи одредбе које се односе на „шумско земљиште"; Закон о водама регулише, између осталог, заштиту и управљање „водним земљиштем"; Закон о пољопривредном земљишту уређује, између осталог, „планирање,

националних прописа којима се регулише заштита земљишта са прописима ЕУ, треба имати у виду да се у извештајима Европске комисије стање у овој области не оцењује на посебан начин. Земљиште се, углавном, спомиње у контексту права странаца на власништво као и других проблема у вези са располагањем земљиштем (пре свега пољопривредним и грађевинским земљиштем). У делу прописа који се односе на област животне средине стање у вези са земљиштем се на више места спомиње на индиректан начин и то у контексту стања у другим медијима животне средине. Отуда би ниво усаглашености националних прописа у области заштите земљишта са релевантним прописима ЕУ требало тумачити, пре свега, у контексту укупне усаглашености националних прописа са прописима ЕУ у области животне средине. Ако се то узме за критеријум онда би се могло констатовати да је у последњих неколико година учињен значајан напредак у погледу усклађивања националних прописа са прописима ЕУ, при чему је у неким областима остварен потпун или висок ниво усаглашености националних прописа. Међутим, питање спровођења прописа остаје један од кључних проблема чије решавање је зависно од стања у различитим другим секторским политикама, као и функционисањем институција система и правне државе у целини.

VII) ИЗВОРИ

1. Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији, COM (2011) 668, Европска комисија, Брисел, 2011, Интернет, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/misljenje_kandidatura/izvestaj_o_napretku_2011.pdf.
2. Commission staff working document – Document accompanying the Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Thematic Strategy for Soil Protection – Impact assessment of the thematic strategy on soil protection {COM(2006)231 final}, Интернет, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006SC0620:EN:HTML.

заштиту, уређење и коришћење пољопривредног земљишта“ и „друга питања од значаја за заштиту, уређење и коришћење пољопривредног земљишта као добра од општег интереса“; Закон о планирању и изградњи регулише, између осталог, и „уређивање и коришћење грађевинског земљишта“; Закон о рударству и геолошким истраживањима регулише, између осталог, и услове и начин извођења геолошких истраживања минералних и других геолошких ресурса, експлоатацију резерви минералних сировина и геотермалних ресурса, управљање рударским отпадом, поступке санације и рекултивације напуштених рударских објеката, итд.

3. Commission staff working document – Accompanying document to the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Thematic Strategy for Soil Protection – Summary of the impact assessment {COM(2006)231 final}, Интернет, http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006SC1165:EN:HTML.
4. Извештај о стању животне средине у Републици Србији за 2011. годину, Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине, Агенција за заштиту животне средине, Београд, 2012.
5. Jones, A., et al., *The State of Soil in Europe,* European Commission, European Environment Agency, Luxembourg, 2012.
6. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the protection of soil and amending Directive 2004/35/EC, COM(2006) 232 final, 2006/0086 (COD), Commission of the European Communities, Brussels, 22.9.2006, Интернет, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0232:FIN:EN:PDF.
7. The implementation of the Soil Thematic Strategy and ongoing activities, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission COM(2012) 46 final, Brussels, 13.2.2012, Интернет, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0046:FIN:EN:PDF.
8. Thematic Strategy for Soil Protection, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, [SEC(2006)620], [SEC(2006)1165], Commission of the European Communities, Brussels, 22.9.2006, COM(2006)231 final, Интернет, http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0231:FIN:EN:PDF.
9. Thematic Strategy for Soil Protection – Summary of the impact assessment, Commission staff working document – Accompanying document to the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, {COM(2006)231 final} {SEC(2006)620} /* SEC/2006/1165, Интернет, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006SC1165:EN:NOT.
10. Тодић, Драгољуб, „Политика и прописи Републике Србије и Европске уније у области климатских промена“, у: Димитријевић, Душко, Миљуш, Брано (ур.), *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Институт за упоредно право, Фондација Ханс Зајдел, Представништво за Србију и Црну Гору, Београд, 2012.
11. Тодић, Драгољуб, „Циљеви политике Републике Србије у области одрживог развоја у светлу хармонизације националног законодавства са правом ЕУ“, у: Димитријевић, Душко, Миљуш, Брано (ур.), *Хармонизација законодавства*

Републике Србије са правом Европске уније, Институт за међународну политику и привреду, Фондација Ханс Зајдел, Београд, 2010.

12. Тодић, Драгољуб, *Водич кроз ЕУ политике*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011.
13. Todić, Dragoljub, Dimitrijević, Duško, Priority goals in international co-operation of the Republic of Serbia in the field of environment and sustainable development, International Environmental Agreements: Politics, Law and Economy, Springer, 2013, DOI: 10.1007/s10784-013-9207-4.

UDK: 006:061.1:59.069.029
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 43–44, стр. 276–294
Изворни научни рад

Ана БАТРИЋЕВИЋ[1]

СТАНДАРДИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ЧУВАЊА ДИВЉИХ ЖИВОТИЊА У ЗООЛОШКИМ ВРТОВИМА

ABSTRACT

Respecting fundamental standards of keeping and taking care of wild animals in zoos is significant from the aspect of animal welfare in general, as well as in the context of conservation and improvement of biological diversity, especially of some particularly endangered species of wild fauna. European Union arranged this issue in 1999, in the form of a special Directive, which prescribes minimal requirements for the functioning of zoos, the process of issuing and revoking of license for their work, conditions and modalities of their supervision, as well as the steps that member states are supposed to take in order to improve the state in this field. Although it has not yet obtained the status of the European Union Member State, the Republic of Serbia has been mentioned several times in the reports of European Association of Zoos and Aquaria. Besides, some animal protection organizations have been trying to draw public's attention to certain problems regarding the functioning of these institutions in our country. That is the reason why being familiar with and implementing this Directive, in spite of the fact that it is not obligatory for our country, may significantly contribute to the harmonization with European criteria in this field. Having that in mind, the author briefly presents the contents of the European Council Directive on Keeping of Wild Animals in Zoos and compares it with corresponding normative framework in the Republic of Serbia. The author also attempts to identify the most serious problems that exist in our country when it comes to protecting welfare of wild animals in zoos, as well as to suggest ways to solve them in accordance with European standards.

Key words: Zoos, wild animals, animal welfare, biological diversity, European Union.

[1] Др Ана Батрићевић, истраживач – сарадник, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд. Електронска адреса аутора: a.batricevic@yahoo.com.

I) УВОД

Мишљења стручњака о оправданости постојања зоолошких вртова су подељена. Док их једни називају „затворима пуним беде", други истичу корист коју представљају за спречавање изумирања дивљих животињских врста кроз програме њиховог размножавања у заточеништву. Као аргумент у прилог отварању и опстанку зоолошких вртова наводи се и њихов допринос едукацији, првенствено деце и младих, и омогућавање људима непосредног визуелног упознавања са појединим животињским врстама, што под другим околностима не би било изводљиво. Нажалост, савремена истраживања показала су да је држање животиња у скученом простору, без адекватне физичке стимулације и друштва јединки исте врсте, узрок њиховог абнормалног и деструктивног понашања.[2] Како би се ови негативни ефекти свели на најмању могућу меру, неопходно је да приликом држања животиња у зоолошком врту буду испуњени макар минимални услови у погледу њихове добробити. Добробит животиња представља изузетно комплексан појам, који се најчешће одређује као обезбеђивање услова у којима животиња може да остварује своје физиолошке и друге потребе својствене врсти, као што су: исхрана и напајање, простор за смештај, физичка, психичка и термичка удобност, сигурност, испољавање основних облика понашања, социјални контакт са животињама исте врсте и одсуство непријатних искустава као што су бол, патња, страх, стрес, болести и повреде.[3] Добробит животиња процењује се на основу њиховог понашања, физиолошког и психичког стања, као неких од начина реаговања животиња на третман и услове којима су подвргнуте.[4] Као основни параметри за евалуацију добробити животиња, који се могу примењивати и у односу на оне које бораве у зоолошким вртовима, служе такозваних пет слобода (*five freedoms*), које су формулисане у Брамбеловом извештају (*Brambell Report*) из 1965. године.[5] То су: 1) слобода

[2] Милан Пауновић, *Права животиња – савремени међународни стандарди*, Правни факултет Универзитета у Београду, Ђуро Салај АД, Београд, 2004, стр. 41.

[3] Члан 5. став 1. тачка 4, Закон о добробити животиња, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 41/2009.

[4] Michael Mendl, Assessment of Animal Welfare, у: Mark Bekoff (ed.), *Encyclopedia of Animal Rights and Animal Welfare,* Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1998, pp. 57–58.

[5] Report of the Technical Committee to Enquire into the Welfare of Animals kept under Intensive Livestock Husbandry Systems, Chairman: Professor F. W. Rogers Brambell, F.R.S, Presented to Parliament by the Secretary of State for Scotland and the Minister of Agriculture, Fisheries and Food by Command of Her Majesty, December, 1965, London Her Majesty's Stationery Office, Cmnd. 2836, reprinted 1967, Интернет, http://www.nhk.nl/downloads/1965_rapport_commissie_brambell.pdf, 03/12/2012.

од жеђи и глади, која се остварује сталним приступом свежој храни и води у довољним количинама и одговарајућег квалитета; 2) слобода од неудобности, која се остварује кроз обезбеђивање адекватног окружења, склоништа и удобног простора за одмор; 3) слобода од бола, повреде или болести, која се остварује кроз правовремену превенцију и дијагнозу болести и третман оболелих животиња; 4) слобода испољавања природног понашања уз довољно простора, уз одговарајући смештај и у друштву јединки исте врсте; и 5) слобода од страха и стреса, која се остварује одржавањем услова којима се избегава ментална патња животиње.[6]

С обзиром на околност да зоолошки вртови постоје широм земаља чланица Европске уније, као и на чињеницу да им се и даље признаје научни, образовни, забавни, туристички и привредни значај, а имајући у виду неопходност очувања добробити животиња и биолошке разноврсности, и ова материја регулисана је одговарајућим одредбама комунитарног права. У питању је Директива Савета министара Европске уније 1999/22/*EC* о чувању дивљих животиња у зоолошким вртовима у земљама чланицама, која је усвојена 29. марта 1999. године.[7] Усвајање једне такве Директиве од стране Европске уније логична је последица њене заинтересованости за регулисање области од значаја за заштиту животне средине, испољене још од самог њеног оснивања. Тако је еколошко право Европске уније садржано и у примарним и у секундарним изворима комунитарног права. Од примарних извора за еколошкоправна питања највећи значај има Уговор о оснивању Европске заједнице, којим су утврђени циљеви, надлежности органа, као и поступак доношења прописа у овој области, и то пре свега зато што се њиме утврђују основна еколошка начела, важна и за Европски суд правде, који на основу њих попуњава правне празнине.[8]

Од секундарних извора, у овој области посебан значај имају уредбе (*regulations*) и директиве (*directives*). Уредбе спадају у директно применљиве секундарне изворе комунитарног права, што значи да њихова имплементација

[6] Милан Пауновић, *Права животиња – савремени међународни стандарди*, op.cit., стр. 75–76; Farm Animal Welfare Council – FAWC), Интернет, http://www.fawc.org.uk/freedoms.htm, 03/12/2012.

[7] Council Directive 1999/22/EC of 29th March 1999 Relating to the Keeping of Wild Animals in Zoos, *Official Journal of European Communities*, No. L 94/24, 09.04.1999, Интернет, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:094:0024:0026:EN:PDF, 25/03/2013.

[8] Александра Чавошки, *Основи еколошког права Европске уније*, Правни факултет Универзитета Унион, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 24–25.

не захтева доношење националних прописа.[9] Упркос томе, број уредби посвећених регулисању заштите животне средине није велики. Оне се у овој области третирају као изузетне мере којима се прибегава само у случају неопходности јединствене примене еколошких прописа. Правило је да се уредбама углавном утврђују административни и финансијски поступци и органи. Главни разлог због којег законодавац у овој области радије и чешће прибегава директивама него уредбама, што је учинио управо и у домену регулисања добробити животиња у зоолошким вртовима, произлази из саме правне природе ових правних аката, али и из особености еколошкоправне материје. Наиме, директива се сматра много погоднијом за регулисање еколошкоправне материје због тога што су државе чланице везане циљем који треба постићи, али им се оставља слобода избора форме и врсте правног акта којим ће обезбедити имплементацију те директиве. Уколико би еколошкоправна питања увек била решавана у форми уредби, многе државе чланице уопште не би биле у стању да примењују прописе, како због недовољних финансијских средстава, тако и због нижих еколошких стандарда.[10] Међу секундарним изворима посвећеним заштити животне средине, налазе се и они који су посвећени заштити животиња, како домаћих тако и дивљих. Заштита дивљих животиња у Европској унији односи се како на оне које бораве у свом природном станишту тако и на оне које се налазе у заточеништву, где спадају и зоолошки вртови.[11]

II) САДРЖИНА ДИРЕКТИВЕ О ЧУВАЊУ ДИВЉИХ ЖИВОТИЊА У ЗООЛОШКИМ ВРТОВИМА

Мотиви за усвајање и сврха Директиве

Директива Савета министара Европске уније 1999/22/*EC* о чувању дивљих животиња у зоолошким вртовима у земљама чланицама усвојена је 29. марта 1999. године. То је учињено у складу са Оснивачким уговором Европске уније, а посебно његовим чланом 130s (1), а на предлог Комисије

[9] Више о појму и врстама извора такозваних секундарних извора комунитарног права видети у: Александра Чавошки, *Правни и политички поредак Европске уније*, Правни факултет Универзитета Унион, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 153–159; Стеван Лилић, Мирјана Дреновак, *Еколошко право,* Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2010, стр. 116–117.

[10] Александра Чавошки, *Основи еколошког права Европске уније,* op.cit., стр. 26–27.

[11] Ана Батрићевић, „Заштита добробити животиња у праву Европске уније“, *Европско законодавство*, год. 11, бр. 39–40/2012, стр. 309–336.

као и на основу мишљења Економског и социјалног комитета.[12] Иако претходно усвојена Уредба Савета министара Европске уније *EEC* 338/97 од 9.12.1996. године о заштити врста дивље флоре и фауне регулисањем њиховог промета, садржи одређене одредбе од значаја за добробит држања и чувања дивљих животиња, тек је Директивом из 1999. године ова материја уређена на целовит начин.[13] Наиме, поменута Уредба само прописује обавезу подношења доказа о доступности одговарајућих просторија за смештај, као и за старање о живим примерцима великог броја биљних и животињских врста пре него што се допусти њихово уношење у неку од земаља чланица Европске уније и Уредба забрањује јавно приказивање у комерцијалне сврхе примерака оних биљних и животињских врста које су набројане у њеном Анексу А, осим ако се то чини ради образовања, истраживања или узгајања. Због тога је усвајање Директиве из 1999. године било неопходно како би се обезбедила доследна имплементација постојећег и будућег законодавства Европске уније из области очувања дивље фауне и осигурало да зоолошки вртови на адекватан начин испуњавају своју значајну улогу у очувању врста, али и јавног образовања и научног истраживања. На тај начин обезбеђене су заједничке полазне основе за национална законодавства држава чланица Европске уније из те области и постављени једнообразни стандарди за: лиценцирање, спровођење инспекцијског надзора, чување животиња, обучавање особља и едукацију посетилаца у зоолошким вртовима. Као један од разлога за усвајање Директиве истиче се и чињеница да је Европска унија, као једна од организација које су приступиле Конвенцији о биолошкој разноврсности, дужна да и помоћу зоолошких вртова широм својих земаља чланица допринесе конзервацији биодиверзитета у складу са обавезом усвајања мера за *ex situ* очување врста, која је том Конвенцијом прописана.[14] Иначе, *ex situ* активности на очувању генетичких ресурса животиња подразумева њихово гајење изван система где су животиње

[12] Title XVI "Environment", Article 130s (1), Treaty on European Union (Maastricht Treaty), *Official Journal* C 191, 29 July 1992, Интернет, http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html, 25/03/2013.

[13] Council Regulation (EC) No 338/97 of 9 December 1996 on the Protection of Species of Wild Fauna and Flora by Regulating Trade Therein, *Official Journal of European Community*, No. L 61, 3.3.1997, p. 1, Интернет, http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1997R0338:20080411:EN:PDF, 25/03/2013.

[14] Article 9, Convention on Biological Diversity, adopted in Rio de Janeiro, 5th June 1992, *United Nations Treaty Series*, vol. 1760, p. 79, Интернет, http://www.cbd.int/convention/text/default.shtml, 25/03/2013.

настале. Оне се могу спроводити *in vivo*, у шта спада и гајење живих животиња у зоолошким вртовима, парковима природе, музејима и истраживачким институтима, и *in vivo*, односно посредством криоконзервације ембриона, сперматозоида, оплођених јајних ћелија, ДНК, соматских ћелија и другог биолошког материјала који може бити искоришћен за реконструисање животиње.[15] Према Конвенцији о биолошкој разноврсности, Европска унија је дужна да, пре свега у циљу допуне такозваних *in situ* мера: 1) усвоји *ex situ* мере, пре свега у земљи порекла одређених врста, 2) установи и одржава капацитете за *ex situ* очување и истраживање биљака, животиња и микроорганизама, пожељно у земљи порекла генетичких ресурса, 3) усвоји мере за опоравак и ревитализацију угрожених врста и њихово поновно увођење у природно станиште, 4) регулише и управља сакупљењем биолошких ресурса из природних станишта ради *ex situ* очувања, како се не би угрозили екосистеми и *in situ* популације врста, осим када се захтевају специјалне привремене *ex situ* мере, и 5) сарађује у обезбеђивању финансијске и друге подршке за *ex situ* очување и утврђивању и одржавању услова *ex situ* очувања у земљама у развоју. Управо се зоолошки вртови појављују као један од модалитета очувања и унапређења стања и бројности појединих дивљих животињских врста изван њихових природних станишта, те поштовање стандарда добробити животиња које бораве у њима представља и једну од међународних обавеза Европске уније.[16] У складу са тим је и наглашено да је сврха Директиве да се заштити дивља фауна, као и да се очува биолошка разноврсност усвајањем од стране држава чланица одговарајућих мера које би регулисале лиценцирање зоолошких вртова као и спровођење инспекцијског надзора над њиховим радом. Тиме се настоји оснажити улога коју зоолошки вртови имају у очувању биолошке разноврсности. У преамбули Директиве из 1999. године истакнуто је и да су поједине европске организације које се баве овом проблематиком објавиле приручнике и упутства за чување и смештај животиња у зоолошким вртовима, те да би такви документи такође могли допринети усвајању и развоју националних стандарда из ове области. Једна од тих организација јесте и Европска асоцијација зоолошких вртова и акваријума (*European Association of Zoos and Aquaria*), основана 1992. године, у коју је учлањено

[15] „Стратегија биолошке разноврсности Републике Србије за период од 2011. до 2018. године“, *Службени гласник РС*, бр. 13/2011.

[16] Видети: Интернет, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII8&chapter=27&lang=en# EndDec, 25/03/2013.

345 институција из укупно 41 земље.[17] Њен задатак састоји се превасходно у омогућавању и олакшавању сарадње између зоолошких вртова и акваријума на тлу Европе и то у областима едукације, истраживања и очувања животињских врста, и то кроз различите активности, почевши од усвајања поменутих приручника, преко писања извештаја о раду појединих зоолошких вртова, па све до вршења утицаја приликом усвајања релевантних извора комунитарног права. Обезбеђујући да зоолошки вртови и акваријуми који су у њу учлањени постигну и одржавају стандарде старања о животињама и њиховог узгајања, ова организација доприноси остваривању глобалног очувања биолошке разноврсности.[18] Као најзначајнији документи усвојени под окриљем ове организације могу се издвојити: 1) Минимални стандарди за смештај и старање о животињама и зоолошким вртовима (*EAZA Minimum Standards for the Accommodation and Care of Animals in Zoos and Aquaria*),[19] 2) Етички кодекс (*EAZA Code of Ethics*),[20] 3) Стратегија истраживања потенцијала зоолошких вртова и акваријума (*The EAZA Research Strategy – Developing the Research Potential of Zoos and Aquaria*),[21] и 4) Кодекс Праксе (*EAZA Code of Practice*).[22] Недавно је ова организација упутила и позив државама чланицама да „обезбеде највише могуће стандарде у европским зоолошким вртовима и акваријумима", инсистирајући на томе да се спроведе независна научна процена стања и услова који у њима владају.[23] У сваком случају, треба нагласити да ови документи нису правно обавезујући, те да могу послужити само као допуна Директиве, односно као смернице за њену што потпунију имплементацију. Дакле, без постојања директиве, наведени документи сами за себе не би били

[17] European Association of Zoos and Aquaria, Интернет, www.eaza.net, 21/03/2013.

[18] Видети: Интернет, http://www.eaza.net/about/Pages/Introduction.aspx, 21/03/2013.

[19] EAZA Minimum Standards for the Accommodation and Care of Animals in Zoos and Aquaria, European Association of Zoos and Aquaria, 2008, Интернет, http://www.eaza.net/about/Documents/Standards_2008.pdf, 25/03/2013.

[20] EAZA Code of Ethics, European Association of Zoos and Aquaria, 2009, Интернет, http://www.eaza.net/about/Documents/EAZA_Code_of_Ethics_2009.pdf, 25/03/2013.

[21] EAZA Research Strategy, Amsterdam: EAZA Executive Office, Интернет, http://www.eaza.net/about/Documents/EAZA_Research_Strategy_2008.pdf, 25/03/2013.

[22] EAZA Code of Practice, Интернет, http://www.eaza.net/about/Documents/Code%20of%20Practice.pdf, 25/03/2013.

[23] Animals in Europe, No, 23/2011, Eurogroup for Animals, 2011, p. 2, Интернет, http://eurogroupforanimals.org/files/publications/downloads/Animals_in_Europe_-_issue_n%C2%B023_-_final.pdf, 17/02/2012.

довољно јако јемство да ће се стандарди добробити животиња у зоолошким вртовима у пуној мери остваривати, чиме би био отворен простор да различита неправилна, недоследна и незаконита поступања у тој сфери практично остану несанкционисана.

Минимални стандарди за зоолошке вртове

За потребе Директиве, зоолошки врт је дефинисан као свака трајна поставка где се дивље врсте животиња држе у циљу јавног приказивања у периоду од седам или више дана у току године. Појам зоолошког врта не обухвата циркусе, продавнице кућних љубимаца и поставке које су државе чланице изузеле од примене Директиве на основу тога што у њима није јавно изложен значајнији број животиња или врста. Међутим, у тексту Директиве посебно је подвучено да се прављењем таквих изузетака не сме ни на који начин угрожавати остваривање циљева Директиве (члан 2). У Директиви су таксативно набројане мере конзервације чију примену државе чланице Европске уније морају обезбедити у својим зоолошким вртовима (члан 3). У питању су следеће мере: 1) учествовање у истраживањима којима се увећавају користи за поједине врсте, као и у обукама за стицање знања и вештина из области очувања дивље фауне; 2) учествовање у размени информација у вези са очувањем врста и, уколико је то изводљиво, узгајање појединих врста у заточеништву и репопулација, односно њихово враћање у њихова природна станишта; 3) унапређење квалитета едукације и подизања свести јавности о очувању биодиверзитета, посебно путем ширења информација о врстама које су изложене у зоолошким вртовима и о њиховим природним стаништима; 4) смештај животиња у условима намењеним да задовоље биолошке и конзервационе захтеве појединачних врста, *inter alia*, тако што ће се омогућити да простор у коме су животиње смештене буде обогаћен на специфичан начин, али и путем одржавања високог стандарда у погледу старања о животињама са развијеним програмом превентивне и куративне ветеринарске неге и адекватне исхране; 5) спречавање да животиње побегну из зоолошког врта, како би се избегле могуће еколошке претње за угрожене врсте и спречио унос штетних организама и других штеточина из спољног света; и 6) вођење евиденције о врстама које се налазе у зоолошком врту.

Лиценцирање и надзор над радом зоолошких вртова

Поред примене набројаних мера, чији је циљ да обезбеде минималне стандарде добробити животиња у зоолошким вртовима, државе чланице се

обавезују и да усвоје мере за лиценцирање и спровођење инспекцијског надзора над радом постојећих и новоотворених зоолошких вртова. У том смислу, прописано је да сваки зоолошки врт мора у року од четири године од ступања на снагу Директиве прибавити дозволу (лиценцу) за рад, а да у случају новвоотворених зоолошких вртова, лиценца мора бити прибављена пре њиховог званичног отварања за посетиоце. Пре одобравања, одбијања, продужења периода важења или значајнијих измена дозволе, мора се спровести инспекцијски надзор од стране надлежних органа државе чланице како би се одредило да ли су испуњени услови за поседовање лиценце. Уколико би се утврдило да зоолошки врт није лиценциран за рад у складу са одредбама Директиве, или уколико би се испоставило да он не испуњава услове из лиценце, надлежни орган га мора обавезати да поступи у складу са одговарајућим захтевима, како би се осигурало да су услови из лиценце испуњени. У случају да спорни зоолошки врт те захтеве не испуни у периоду одређеном од стране надлежног органа, који не сме бити дужи од две године, надлежни орган ће оповргнути или изменити лиценцу и затворити зоолошки врт или његов део на који се захтеви односе (члан 4). Ако би дошло до затварања зоолошког врта или његовог дела, надлежни државни орган је дужан да обезбеди да се животиње третирају и смештају под условима које држава чланица сматра одговарајућим и који су усклађени са сврхом и одредбама Директиве (члан 6). Ипак, Директива допушта и одређене изузетке од правила која се односе на поседовање лиценце. Тако је допуштено да се одступи од захтева за прибављање лиценце уколико држава чланица може доказати пред Комисијом да се циљеви Директиве и захтеви које она поставља у погледу стандарда држања и чувања животиња испуњавају и континуирано одржавају помоћу већ постојећих и средстава система регулисања рада и регистрације зоолошких вртова у тој земљи. Такав систем могао би, између осталог, садржати и одредбе у вези са инспекцијом и затварањем зоолошких вртова који одговарају онима који су постављени и у самој Директиви (члан 5).

Имплементација Директиве у пракси

Када је у питању практична примена Директиве, треба нагласити и то да она овлашћује и обавезује државе чланице да саме одреде органе који ће бити надлежни за њену имплементацију (члан 7). Такође, државама чланицама се налаже да у свом националном законодавству пропишу казне које би се могле изрећи у случају кршења прописа усвојених у складу са Директивом. При

томе је наглашено да запрећене казне морају бити ефективне, сразмерне и такве да одвраћају од кршења одредби Директиве у будућности (члан 8). Као крајњи рок до којег се државе чланице обавезују да усвоје законе, као и подзаконске акте (уредбе и друге „административне" прописе) неопходне за усклађивање са Директивом и да о томе обавесте Комисију, одређен је 9. април 2002. године. Мере које државе чланице усвоје, морају садржати одредбе у којима се позива на Директиву, односно на стандарде који су у њој постављени. Уколико се у одредбама конкретних правних аката не позива на Директиву, онда приликом њиховог званичног објављивања мора бити назначено да су они усвојени са циљем обезбеђења њене имплементације. Међутим, одлучивање о конкретној форми, то јест начину на који ће се у релевантним прописима позивати на Директиву препуштено је државама чланицама (члан 9).

III) НОРМАТИВНИ ОКВИРИ ЗА ЗАШТИТУ ДИВЉИХ ЖИВОТИЊА У ЗООЛОШКИМ ВРТОВИМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

У Републици Србији, законски оквир којим се обезбеђује прекршајноправна и кривичноправна заштита животиња уопште, укључујући ту и дивље животиње које се држе и чувају у зоолошким вртовима, чине Закон о добробити животиња,[24] који је на снази од 2009. године, и Кривични законик, који је на снази од 2006. године.[25] Поред тога, и наша земља је ратификовала Конвенцију о биолошкој разноврсности, те је и по том основу обавезна да одржава стандарде добробити животиња у зоолошким вртовима и то у склопу примене мера за *ex situ* конзервацију врста дивље фауне које су Конвенцијом прописане.[26]

Закон о добробити животиња Републике Србије из 2009. године одређује појам дивље животиње, зоолошког врта, поставља основне стандарде добробити животиња које се држе и чувају у зоолошким вртовима и прописује санкције – новчане казне за њихово кршење. Према овом закону, дивљом животињом се сматра свака животиња чија врста, односно раса није настала под утицајем човека као последица укрштања,

[24] Закон о добробити животиња, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 41/2009.

[25] Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009 и 121/2012.

[26] Члан 9, Закон о потврђивању Конвенције о биолошкој разноврсности, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 11/2001.

односно селекције или узгојних активности (члан 5. став 1. тачка 8). Иако се Закон не примењује на дивље животиње које се налазе у свом природном станишту, будући да је та област регулисана прописима о ловству и рибарству, његове одредбе важе у односу на оне дивље животиње које бораве у заточеништву, где спадају и дивље животиње у зоолошким вртовима.[27] Зоолошки врт Закон одређује као привредни субјект који држи и репродукује домаће и дивље животиње ради приказивања јавности и у сврху биолошког образовања човека, као и ради истраживања у циљу очувања угрожених врста (члан 5. став 1. тачка 17). Посебан одељак Закона посвећен је управо заштити добробити животиња у зоолошком врту, а његове одредбе сходно се примењују и на прихватилишта, односно одгајалишта за дивље животиње. Најпре су набројане дужности власника зоолошког врта, односно мини зоолошког врта, у складу са којима је он у обавези да обезбеди: 1) простор и опрему за држање и репродукцију животиња у заточеништву који одговарају потребама сваке животињске врсте; 2) одговарајуће просторије за изолацију животиња, односно карантин; 3) заштиту животиња од посетилаца и посетилаца од животиња; 4) спровођење сталне здравствене заштите; 5) храну и воду у складу са потребама сваке животињске врсте; 6) вођење евиденције о свакој јединки, као и о свим продатим, размењеним или поклоњеним животињама; 7) програм одржавања збирке са листом врста и плановима збрињавања евентуалног потомства; 8) финансијска средства неопходна за трајни рад; и 9) план збрињавања животиња у случају његовог затварања или елементарних непогода. Прописивање детаљнијих услова за рад зоолошких вртова препуштено је надлежним министарствима. О томе да ли власник наведене обавезе испуњава или не, такође одлучује надлежни министар решењем, које је коначно и против кога се може покренути управни спор (члан 71). Квалификације лица која руководе зоолошким вртом и која су запослена у њему, такође су прописане Законом. Тако, лице које је одговорно за послове заштите добробити животиња у зоолошком врту, мора имати завршене дипломске академске студије – мастер у области ветеринарских наука (доктор ветеринарске медицине) или биолошких наука (дипломирани биолог – мастер), односно завршене основне судије у трајању од најмање пет година у области ветеринарских наука или најмање четири године у области биолошких наука, док лица која се брину о животињама морају бити обучена за добробит животиња у складу са посебним програмом прописаним од стране надлежног

[27] Стеван Лилић, Мирјана Дреновак, op. cit., стр. 244.

министарства (члан 72). Када је у питању промет дивљих животиња које су под посебним режимом заштите у складу са домаћим и међународним прописима, предвиђено је да се он може вршити једино између зоолошких вртова, прихватилишта и одгајалишта за дивље животиње, и то уз сагласност надлежних министарстава (члан 73). Надзор над радом зоолошких вртова поверен је ветеринарском инспектору, који у вршењу својих послова (члан 78), између осталог, има дужност и овлашћење да нареди отклањање неправилности у раду зоолошких вртова, прихватилишта и одгајалишта за дивље животиње у одређеном року, односно забрани њихов рад ако недостаци у вези са радом зоолошких вртова, прихватилишта и одгајалишта за дивље животиње нису отклоњени у прописаном року (члан 79. став 1. тачка 10). Држање и узгајање животиња у зоолошком врту или мини зоолошком врту без испуњавања Законом прописаних услова представља прекршај, који је запрећен новчаном казном од 100.000 до 1.000.000 динара за правно лице (члан 82. став 1. тачке 80. и 81), односно од 10.000 до 50.000 динара за одговорно лице у правном лицу (члан 82. став 2). Међутим, драстичним, грубим и намерним кршењем основних стандарда добробити животиња које бораве у зоолошком врту, могу се остварити и обележја бића кривичног дела убијања и злостављања животиња из члана 269. Кривичног законика Републике Србије, које је систематизовано у оквиру његовог двадесет и четвртог поглавља, посвећеног кривичним делима против животне средине.[28] Основни облик овог кривичног дела чини лице које кршећи прописе убије, повреди, мучи или на други начин злоставља животињу и за њега су прописане алтернативно новчана казна и казна затвора до једне године (члан 269. став 1). Први тежи облик, до кога нарочито може доћи у случају кршења стандарда добробити животиња у зоолошким вртовима, постоји уколико је услед извршење основног облика дела дошло до убијања, мучења или повређивања већег броја животиња, или је дело учињено у односу на животињу која припада посебно заштићеним животињским врстама. Овај облик запрећен је алтернативно новчаном казном или затвором до три године (члан 269. став 2).[29] Најтежи облик кривичног дела убијања и злостављања животиња односи се на инкриминисање борби између животиња и активности које су са њима

[28] Драган Јовашевић, *Систем еколошких деликата – еколошко казнено право,* Правни факултет Универзитета у Нишу – Центар за публикације, Ниш, 2009, стр. 280.

[29] Ана Батрићевић, „Домети и имплементација Закона о добробити животиња у правном систему Републике Србије“, *Правна ријеч*, вол. 7, бр. 23/2010, стр. 353–365.

повезане (члан 269. став 3), те није у толикој мери релевантан за ову проблематику. Заштитни објект овог кривичног дела није сасвим јасно одређен. Иако поглавље у оквиру којег је оно смештено сугерише да је у питању животна средина, чини се да се њиме ипак штите опстанак, добробит и здравље животиња. Објект радње је животиња, у овом случају, дивља животиња која се налази у зоолошком врту. Радња извршења овог дела одређена је алтернативно и обухвата: убијање, повређивање, мучење или злостављање животиње на неки други начин. Она може бити остварена како активно, односно чињењем (ударањем, тровањем, излагањем животиње претераној топлоти, хладноћи или дејству електричне струје или штетних хемикалија, итд.), тако и пасивно, односно нечињењем (недавањем животињи хране и воде или непружањем адекватне неге). За постојање дела, захтева се да је радња предузета противно важећим прописима, дакле, да је противправна. Иако не треба искључити могућност да обележја бића овог кривичног дела буду испуњена активним радњама, већа је вероватноћа да ће у случају животиња у зоолошком врту ово кривично дело бити остварено нечињењем – пропуштањем лица која су дужна да се старају о животињама да то чине. Учинилац кривичног дела убијања и злостављања животиња може бити свако лице.[30] У случају убијања или злостављања животиња у зоолошким вртовима, то ће по правилу бити лице које је задужено за старање о њима, али у таквој ситуацији у улози учиниоца могао би да се појави и посетилац. Када је у питању облик кривице учиниоца, потребно је да се ради о умишљају, који мора обухватати свест о томе да се предузимањем радње крше одговарајући прописи.[31]

IV) (НЕ)УСКЛАЂЕНОСТ ЗООЛОШКИХ ВРТОВА У СРБИЈИ СА СТАНДАРДИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Квалитет обављања делатности појединих зоолошких вртова у Републици Србији као и питање усклађености услова у њима са европским стандардима добробити дивљих животиња у заточеништву често су били предмет дискусија, како у медијима и лаичкој јавности, тако и између стручњака из области ветеринарске медицине и представника невладиних

[30] Љубиша Лазаревић, *Коментар Кривичног законика Републике Србије*, Савремена администрација, Београд, 2006, стр. 696.

[31] Зоран Стојановић, *Коментар Кривичног законика,* Службени гласник, Београд, 2006, стр. 615.

организација које се баве заштитом животиња.[32] Тако је, на пример, Европска асоцијација зоолошких вртова и акваријума у два наврата, 2007. и 2008. године, указала на одређене недостатке који су уочени у раду Зооошког врта града Београда. Извештај ове организације за 2007. годину сачињен је након што је она неколико пута од стране анонимних лица и локалних невладиних организација обавештена о проблемима везаним за рад тог зоолошког врта. У њему је истакнуто да површина којом врт располаже није довољно велика, те да би повећање простора представљало одлучујући фактор за унапређење квалитета смештаја животиња. Такође је скренута пажња и на одређене финансијске потешкоће са којима се врт суочавао, а које су, саме по себи, довољна препрека за потпуну имплементацију међународних стандарда у његовом функционисању. Ипак, у том извештају истакнута је спремност запослених и руководства да сарађују са међународним експертима из те области у циљу побољшања постојећег стања.[33] У свом извештају о раду Зоолошког врта града Београда за 2008. годину, Европска асоцијација зоолошких вртова и акваријума такође је упутила одређене сугестије у циљу поправљања затечених услова и предложила предузимање низа акција и мера у врту. Неке од њих су: побољшање у тумачењу и систему знакова у врту, развој ширег образовног и информационог програма за посетиоце о очувању аутохтоних врста (чиме се остварују циљеви *ex situ* заштите), промене у поступцима храњења, пракси храњења и, уопште, исхране животиња, као и такозване *play food*, односно забавне хране за животиње, реновирање појединих објеката и редекорисање ограђених простора. Осим тога, наведено је и да врт треба да започне рад на побољшању збирке животиња. Постојећа збирка животиња окарактерисана је као превелика, са преобимном репродукцијом и без јасног плана врста. Смањење популације предложено је у циљу фокусирања на вредне и занимљиве врсте, затим, ради смањења трошкова за храну и управљање, смањења болести и стварања више простора за тренутни број јединки.[34]

[32] Видети: Интернет, http://orca.rs/divlje-zivotinje, 26/03/2013.

[33] Извештај ЕАЗА о раду Зоолошког врта града Београда за 2007. годину, Интернет,http: //www.beozoovrt.izlog.org/index.php?option=content&task=view&id=63&Itemid=, 21/03/2013.

[34] Извештај ЕАЗА о раду Зоолошког врта града Београда за 2008. годину, Интернет, http://www.beozoovrt.izlog.org/index.php?option=content&task=view&id=66&Itemid=, 21/03/2013.

V) ЗАКЉУЧАК

Без обзира на аргументе *pro et contra* задржавања постојећих и оснивања нових зоолошких вртова у савременим биоцентрично оријентисаним друштвима, њихово функционисање широм света, па и у земљама чланицама Европске уније, и даље представља реалност. Оно се правда чињеницом да зоолошки вртови доносе вишеструку корист заједници, будући да обављају веома важне функције у сфери науке, истраживања, образовања, забаве и туризма. Такође, зоолошки вртови доприносе очувању и унапређењу биолошке разноврсности путем конзервације појединих врста дивље фауне изван места њиховог природног станишта. Коначно, не треба занемарити ни околност да у појединим местима зоолошки вртови могу представљати и драгоцен извор прихода од посетилаца, што је нарочито важно за локално становништво. Са друге стране, није ни могуће ни хумано затворити очи пред научно потврђеним сазнањима о негативним психофизичким последицама које у односу на дивље животиње производи континуирани боравак у ограниченом простору, ван њиховог природног станишта и без друштва јединки исте врсте. Управо је због тога изузетно важно да у зоолошким вртовима буду испуњени сви стандарди заштите и добробити животиња, а првенствено такозваних пет слобода, не би ли се депривације којима су изложене дивље животиње у заточеништву, свеле на најмању могућу меру. Како је од самог свог оснивања посвећивала приличну пажњу еколошкоправној проблематици, Европска унија је и ову област регулисала још 1999. године посебним секундарним извором права – Директивом посвећеном стандардима чувања дивљих животиња у зоолошким вртовима. Ова Директива прописује минималне стандарде и основне мере које државе чланице треба да примењују у раду зоолошких вртова, поступак издавања и одузимања дозволе за рад тих установа, и сугерише какве би санкције за њихово непоштовање државе чланице требало да пропишу у својим националним законодавствима. Она представља битну правну гарантију поштовања добробити животиња у зоолошким вртовима, али је, с обзиром на природу директиве као секундарног извора комунитарног права, њена конкретна имплементација ипак у знатној мери препуштена вољи законодавца држава чланица. Како је од њеног усвајања прошло више од једне деценије, те су државе имале довољно времена да стање у својим зоолошким вртовима ускладе са њеним захтевима, можда би ипак требало размотрити и могућност да се појединa питања из области рада зоолошких вртова регулишу и изворoм комунитарног права који би

био имплементиран директно, без „посредовања“ националног законодавца. Тиме би се осигурала једнообразност када су у питању стандарди добробити животиња у зоолошким вртовима, а отворио би се и простор за вршење интензивнијег притиска на државе чланице да испуњавају постојеће и стреме ка вишим критеријумима за квалитет рада тих установа. Иако Република Србија још нема статус државе чланице Европске уније, надлежни органи у нашој земљи, као што су правосудни органи, али и ветеринарски инспектори, представници удружења грађана која се баве заштитом животиња, као и појединци који се у свом свакодневном раду сусрећу са овом проблематиком, требало би да буду упознати са садржином те директиве. Упркос томе што за нашу земљу није правно обавезна, она садржи веома применљиве и корисне смернице и начела којих зоолошки вртови и лица која су у њима запослена треба да се придржавају у обављању своје делатности. Треба нагласити да одредбе Закона о добробити животиња као и Кривичног законика чине прихватљив нормативни оквир за заштиту добробити животиња, укључујући ту и дивље животиње које се држе у зоолошким вртовима, али да њихова доследна, ефикасна и адекватна практична примена захтева и познавање европских стандарда из те области. Поред тога, потребно је спроводити и константан, ненајављен и детаљан мониторинг рада зоолошких вртова и то не само од стране ветеринарских инспектора, већ и од стране експертских представника како домаћих тако и међународних невладиних организација које се баве заштитом животиња. Када су у питању проблеми са којима се зоолошки вртови у нашој земљи суочавају у свом раду, треба нагласити да се они у првом реду своде на препреке материјалне, односно финансијске природе, као и на недостатак просторних капацитета. Ипак, важно је да на њиховој страни постоји жеља за унапређењем постојећег стања, као и спремност на сарадњу са релевантним међународним организацијама попут Европске асоцијације зоолошких вртова и акваријума. Осим улагања финансијских ресурса у њихово реновирање, проширење и унапређење квалитета исхране животиња, требало би, посебно у контексту међународне сарадње, инсистирати и на константној размени искустава са зоолошким вртовима из других земаља, стицању нових знања и перманентној додатној едукацији запослених како у земљи тако и у иностранству. На крају, нема сумње да би побољшању стања у тој области допринело и интензивније информисање јавности о значају очувања биолошке разноврсности, угрожености појединих врста дивље фауне, битној улози коју те врсте имају у очувању равнотеже у природи, драстичним последицама њиховог нестајања итд. У том смислу, можда би

путем медија, образовног система, невладиних организација које се баве заштитом животиња и различитих јавних дискусија, семинара, трибина и сличних манифестација, требало потенцирати научни значај зоолошких вртова, наспрам туристичког и забавног који се углавном, сасвим неоправдано, стављају у први план.

VI) ИЗВОРИ

1. Animals in Europe, 23/2011, Eurogroup for Animals, 2011, p. 2, Интернет, http://eurogroupforanimals.org/files/publications/downloads/Animals_in_Europe_-_issue_n%C2%B023_-_final.pdf.
2. Батрићевић, Ана, „Домети и имплементација Закона о добробити животиња у правном систему Републике Србије“, *Правна ријеч*, вол. 7, бр. 23/2010.
3. Батрићевић, Ана, „Заштита добробити животиња у праву Европске уније“, *Европско законодавство*, год. 11, бр. 39–40/2012.
4. Convention on Biological Diversity, adopted in Rio de Janeiro, 5th June 1992, United Nations Treaty Series, vol. 1760, p. 79, Интернет, http://www.cbd.int/convention/text/default.shtml.
5. Council Directive 1999/22/EC of 29th March 1999 Relating to the Keeping of wild animals in zoos, *Official Journal of European Communities*, No. L 94/24, 09.04.1999, Интернет, http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:094:0024:0026:EN:PDF.
6. Council Regulation (EC) No 338/97 of 9 December 1996 on the Protection of Species of Wild Fauna and Flora by Regulating Trade Therein, *Official Journal of European Community*, No. L 61,03.03.1997, Интернет, http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1997R0338:20080411:EN:PDF.
7. EAZA Code of Ethics, European Association of Zoos and Aquaria, 2009, Интернет, http://www.eaza.net/about/Documents/EAZA_Code_of_Ethics_2009.pdf.
8. EAZA Code of Practice, Интернет, http://www.eaza.net/about/Documents/Code%20of%20Practice.pdf.
9. EAZA Minimum Standards for the Accommodation and Care of Animals in Zoos and Aquaria, European Association of Zoos and Aquaria, 2008, Интернет, http://www.eaza.net/about/Documents/Standards_2008.pdf.
10. EAZA Research Strategy, Amsterdam: EAZA Executive Office, Интернет, http://www.eaza.net/about/Documents/EAZA_Research_Strategy_2008.pdf.
11. EconWelfare Project, Интернет, www.econwelfare.eu.
12. Eurogroup for Animals, Интернет, www.eurogroupforanimals.org.
13. European Association of Zoos and Aquaria, Интернет, www.eaza.net.
14. European Commission, Интернет, www.ec.europa.eu.

15. European Union, Интернет, www.europa.eu.
16. Извештај ЕАЗА о раду Зоолошког врта града Београда за 2007. годину, Интернет, http://www.beozoovrt.izlog.org/index.php?option=content&task=view&id=63&Itemid=.
17. Извештај ЕАЗА о раду Зоолошког врта града Београда за 2008. годину, Интернет, http://www.beozoovrt.izlog.org/index.php?option=content&task=view&id=66&Itemid=.
18. Јовашевић, Драган, *Систем еколошких деликата – еколошко казнено право,* Правни факултет Универзитета у Нишу – Центар за публикације, Ниш, 2009.
19. Кривични законик РС, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009 и 121/2012.
20. Лазаревић, Љубиша, *Коментар Кривичног законика Републике Србије*, Савремена администрација, Београд, 2006.
21. Лилић, Стеван, Дреновак, Мирјана, *Еколошко право,* Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2010.
22. Mendl, Michael, Assessment of Animal Welfare, у: Mark Bekoff (ed.), *Encyclopedia of Animal Rights and Animal Welfare,* Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1998.
23. Организација за поштовање и бригу о животињама ORCA, Интернет, www.orca.rs.
24. Пауновић, Милан, *Права животиња – савремени међународни стандарди*, Правни факултет Универзитета у Београду, Ђуро Салај АД, Београд, 2004.
25. Report of the Technical Committee to Enquire into the Welfare of Animals kept under Intensive Livestock Husbandry Systems, Chairman: Professor F. W. Rogers Brambell, F.R.S., Presented to Parliament by the Secretary of State for Scotland and the Minister of Agriculture, Fisheries and Food by Command of Her Majesty, December, 1965, London, Her Majesty's Stationery Office, Cmnd. 2836, reprinted 1967, Интернет, http://www.nhk.nl/downloads/1965_rapport_commissie_brambell.pdf.
26. Стојановић, Зоран, *Коментар Кривичног законика,* Службени гласник, Београд, 2006.
27. Стратегија биолошке разноврсности Републике Србије за период од 2011. до 2018. године, *Службени гласник РС*, бр. 13/2011
28. Чавошки, Александра, *Основи еколошког права Европске уније*, Правни факултет Универзитета Унион, Службени гласник, Београд, 2007.
29. Чавошки, Александра, *Правни и политички поредак Европске уније*, Правни факултет Универзитета Унион, Службени гласник, Београд, 2006.

30. Treaty on European Union (Maastricht Treaty), *Official Journal* C 191, 29 July 1992, Интернет, http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html.
31. Закон о добробити животиња, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 41/2009.
32. Закон о потврђивању Конвенције о биолошкој разноврсности, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 11/2001.
33. Зоолошки врт града Београда, Интернет, www.beozovrt.izlog.org.

UDK: 327:061.1
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 43–44, стр. 295–314
Изворни научни рад

Проф. др Перо ПЕТРОВИЋ[1]
M.Sc. Андријана МИРКОВИЋ[2]

ПРЕГЛЕД И АНАЛИЗА РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

Achievement of balanced regional development is one of the key issues faced by the European Union. Since the establishment of the common market and its positive development effects on the Community as a whole, also appeared a number of negative effects on its parts among this is the fact that the economic growth didn't take place at the same pace. As a result, already in the 1960s, many EU countries have adopted their own regional development policies, and the importance of regional policy in improving the economic, social and territorial cohesion among member states has became greater over time. Harmonization with the EU's regional policy for Serbia as a candidate for membership is necessary, and the obligation to define the regions in accordance with the NUTS nomenclature has been taken by the Stabilisation and Association Agreement, which asks from Serbia for the submission of data on the GDP per capita to the European Commission, harmonized at NUTS 2 level for a period of four years. The essence of this requirement is not in decentralization and the creation of political regions, but it aimes only at statistical regionalization of the country's territory in order to provide unified information on the development of the

[1] Институт за међународну политику и привреду, Београд. Електронска адреса аутора: pero@diplomacy.bg.ac.rs. Рад представља део научног и истраживачког ангажовања истраживача на пројекту: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти", које финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије, пројекат бр. ОИ179029, а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду од 2011-2014.

[2] M.Sc. Андријана Мирковић, Географски факултет, Београд.

regions in order to efficiently allocate the pre-accession funds, and in the future potentially the EU structural funds.

Key words: Regional policy, regional development, NUTS, European Union, Serbia.

I) УВОД

Регионална политика у европском законодавству заузима врло битно место. Појам и дефиниција региона у Европској унији одређени су још 1988. године Повељом о регионализацији усвојеном од Европског савета. Према овој повељи, под регионом се сматра одређена територија која у географском смислу чини јединствен ентитет, или сличну групу области које чине заокружену целину и чије становништво поседује одређене заједничке карактеристике, а жели да сачува и развије свој специфични идентитет кроз подстицање културног, социјалног и економског напретка у будућности. При томе, под заједничким карактеристикама могу се сматрати језик, култура, историјска традиција и интереси повезани са привредом и саобраћајем, али није неопходно да сви ови елементи буду присутни у сваком конкретном случају при конкретном дефинисању региона.[3] Државе чланице Европске уније су према Заједничкој класификацији територијалних јединица за статистичке потребе односно Номенклатури територијалних статистичких јединица – НТСЈ (*Nomenclature of Territorial Units for Statistics* – NUTS) подељене на више територијалих делова, односно регија. Земље изван Европске уније нису на овај начин извршиле поделу своје територије, али је она неопходна за земље кандидате и потенцијалне кандидате ради коришћења претприступних фондова. Оно што је посебно значајно јесте да, када се одговарајућа НТСЈ класификација и службено прихвати, државе чланице ЕУ не могу је мењати у наредне три године. НТСЈ класификација је установљена од стране Еуростата још 1988. године услед потребе униформног вођења статистике ЕУ по регионима. Међутим, тек 2003. године НТСЈ Уредба је и усвојена.[4] Ова класификација представља хијерархијски систем који врши поделу економске територије ЕУ првенствено ради прикупљања, развоја и хармонизације статистике Уније у циљу лакше анализе и обликовања

[3] European Parliament, "Resolution on Community regional policy and the role of the regions and Annexed Community Charter for Regionalization, *Minutes of the Sitting* of 18 November 1988", *Official Journal of the European Communities*, OJ C 326, 19.12.1988.

[4] "Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS)", *Official Journal of the European Union,* OJ L 154, 21.3.2003.

заједничких регионалних политика и дефинисања одговарајуће помоћи ЕУ фондова. НТСЈ класификација заснива се на три основна принципа:

1. фаворизује већ постојеће институционалне поделе из практичних разлога, као што су лакша доступност података и имплементација регионалних политика:
2. фаворизује опште географске регионалне јединице;
3. НТСЈ је тростепена хијерархијска класификација којом се одређују границе за величину НТСЈ региона у виду минималне и максималне величине популације;[5] и
4. НТСЈ региони су класификовани у три нивоа: НТСЈ 1, НТСЈ 2 и НТСЈ 3, и то према минималном и максималном броју становника у тим областима.

Ниво	Минимум	Максимум
НТСЈ 1	3 милиона	7 милиона
НТСЈ 2	800.000	3 милиона
НТСЈ 3	150.000	800.000

Наравно, поред броја становника, у обзир се узимају и други критеријуми као што су пожељна величина територија, хомогеност статистичких регија, природно-географска различитост, као и историја, традиција и геополитичке склоности – структура привреде и развијеност појединих регионалних подручја. НТСЈ 1 ниво користи се за анализу регионалних проблема Уније (ефекти царинске уније и економске интеграције на нивоу нижем од националног), НТСЈ 2 ниво представља основни оквир за примену националне регионалне политке, услед чега се узима за полазиште регионалних анализа, док НТСЈ 3 ниво углавном укључује регионе који су сувише мали за комплексне економске анализе, али се могу користити као простор за примену специфичних регионалних мера.[6] Класификација функционише тако што је свака држава подељена на одређени број НТСЈ 1 региона, и ова прва подела је у већини случајева заснована на постојећим административним јединицама. Према НТСЈ номенклатури, административ-

[5] Интернет, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/principles_characteristics.

[6] РЗР, *Регионални развој Србије 2009*, Београд, 2009, стр. 88.

ном јединицом сматра се географско подручје за које одређени ниво власти, у склопу институционалног и правног оквира земље чланице, доноси административне или политичке одлуке.[7] НТСЈ 1 региони се затим деле на већи број мањих, НТСЈ 2 региона, а они на још већи број НТСЈ 3 региона. Наравно, овде се не завршава могућност поделе. Још детаљнији ниво представља подела на дистрикте и општине, такозване *локалне административне јединице* – LAU 1 и LAU 2 (LAU – *Local Administrative Units*), уведене 2003. године, које одговарају НТСЈ 4 и НТСЈ 5 нивоима али нису предмет НТСЈ регулације. Некадашњи НТСЈ 4 ниво обухватао је територију градске општине са бројем становника између 10.000 и 150.000, док је НТСЈ 5 ниво имао мање од 10.000 становника – сеоске општине. LAU 1 и LAU 2 немају границе у погледу броја становника. Административну структуру држава чланица већином чине два главна регионална нивоа (не узимајући у обзир општине), тако да је за потребу НТСЈ класификације неопходно успоставити један додатни ниво који услед тога не одговара постојећој административној структури. Додатни НТСЈ ниво варира од чланице до чланице: то је НТСЈ 1 за Француску, Италију, Грчку и Шпанију, НТСЈ 2 за Немачку, НТСЈ 3 за Белгију, и сл. Значајно је још истаћи да се овако дефинисани *статистички* или *економски региони* разликују од *политичких региона*, који имају сопствени систем власти и управљања непосредно изабран од стране локалног становништва. Међутим, често управо статистичка регионализација представља основу за постепено давање већих овлашћења регионима, претварајући их из економских у политичке. Према овом критеријуму подела чланица Европске уније могла би да буде следећа:

1. државе у којима су економски региони од тренутка увођења искључиво административне и/или статистичке природе и немају примесе аутономије и политичког региона;
2. државе у којима су уведени административни или економски региони из статистичких и развојних потреба, али су временом прерасли у политичке регионе (Ирска, Словачка); и
3. државе које су традиционално већ имале политичке регионе, а настанком регионалних политика ЕУ они су усаглашени са НТСЈ системом и добили су нове функције (Немачка, Италија).[8]

[7] Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године, стр. 174.

[8] В. Станчетић, *Регион као развојна перспектива у Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009. стр. 19.

II) ЕВОЛУЦИЈА РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА И ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Од њеног настанка 1957. године, равномерни развој био је један од основних циљева Европске уније. У Уговору из Рима, 1958. године, присутна је тежња да државе чланице Европске заједнице обезбеде складан и равномеран развој смањујући разлике које постоје у степену развијености, како самих чланица тако и региона у оквиру њих.

Овим уговором креирана је и Европска инвестициона банка (EIB – *European Investment Bank*), чија је улога била да допринесе балансираном развоју заједничког тржишта у интересу Заједнице. У ову сврху, Банка би такође олакшавала и финансирање пројеката за развој мање развијених региона. Услед тога, креирање EIB може се сматрати првим кораком ка настанку регионалних политика ЕУ. Успостављање заједничког тржишта Заједнице, без трговинских баријера, царина и квота, довело је до повећане ефикасности у алокацији ресурса, која је као резултат имала економски раст, што и јесте био основни циљ. Уз позитивне ефекте ових промена на Заједницу као целину, појавили су се и одређени негативни ефекти на њене делове. Разлог томе је што се, према очекивањима, привредни раст није свугде одвијао истим темпом. То, међутим, у том периоду није довело до примене мера и инструмената којима би се тај развој уједначио, јер је сматрано да ће се позитивни ефекти у најбрже растућим регионима преливати на мање развијене области. Овај убрзани раст је током шездесетих година довео да континуираног реструктурирања привреда у земљама чланицама ЕУ. Један од узрока ових промена биле су и технолошке иновације. Упечатљив је пример ситуација у индустрији угља, где се радна снага у земљама чланицама смањила са 650.000 на крају 1957, на мање од 300.000 десет година касније.[9] Последица овога је висока стопа незапослености и миграција становништва из типичних рударских области, у којима је до тада индустрија чинила основни покретач развоја и запослености. Становништво из ових области, али и из других неразвијених подручја, већином радно активно, сели се примарно у велике градове, увећавајући њихов развојни потенцијал, и доводећи на тај начин до још већих диспаритета у оквиру земаља чланица. Такође,

[9] A. Saether, N. Schmidt-Nissen, K. Lorenz, "The Role of the regions in the European Union – The Future of the Committe of the Regions", поглавље у: Karin Peschel (ed.), *Regional Growth and Regional Policy within the Framework of European Integration*, Physica – Verlag, Germany, 1997.

традиционално трговачка погранична подручја укидањем граница и формирањем јединственог тржишта остају без великог дела прихода и постају неразвијена. Убрзо, већ шездесетих година, ефекти ових значајних структурних економских промена показали су се као регионални проблеми у већини земаља Западне Европе. Као резултат, многе европске земље су баш тих година усвојиле своје политике регионалног развоја. Од тог периода па до данас, важност регионалне политике не само да се није смањивала, већ је ова политика постајала све неопходнија за испуњавање основних циљева ЕУ, односно остваривање и унапређивање економске, социјалне и територијалне кохезије и солидарности међу државама чланицама. Значај ове политике постаје све већи имајући у виду стална проширења Европске уније. Од потписивања Уговора у Паризу 1951. године од стране шест земаља, припајање нових чланица само је продубљивало разлике у висини БДП и незапослености. Белгија, Француска, Немачка, Италија, Луксембург и Холандија су и данас земље са високим БДП. Новим проширењима, разлике у БДП су постајале све веће, јер сваку нову групу земаља која улази у Европску унију чине мање развијене земље са БДП који је знатно испод просека ЕУ. Чак и у оквиру ЕУ-15 разлике у висини БДП веома су изражене – од 25% просечног европског БДП у сиромашним областима Грчке и Португалије, до 212% просечног европског БДП у Хамбургу. Такође, асиметричност у нивоу незапослености креће се од 7% у Аустрији до 24% у Шпанији.[10]

У суштини, развојни пут заједничке регионалне политике Европске уније можемо поделити на пет временских фаза:

1. од оснивања 1958. до 1975. године,
2. од 1975. до 1986. године,
3. од 1986. до краја 1999. године,
4. од 2000. до краја 2006. године, и
5. од 2007. до 2013. године.

Прва фаза у развоју регионалне политике Европске уније обухвата период од њеног оснивања ратификовањем Уговора из Рима 1958. до 1975. године. У овом периоду потреба за регионалном политиком у Европској економској заједници није ни постојала с обзиром на то да су њених шест држава

[10] Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године, стр. 78.

оснивача биле релативно хомогене и без већих регионалних разлика. Једини изузетак била је Јужна Италија са слабијом развијеношћу у односу на остале чланице Заједнице. Ова неуравнотеженост јужног дела Италије је и препозната у Протоколу о Мезођорну који је додат Уговору из Рима.

Иако је у Преамбули Римског уговора истакнута тежња за уравнотеженим развојем економије у државама чланицама, па чак и смањењем регионалних диспропорционалности у Заједници, озбиљнији покушаји у решавању ових проблема нису постојали. Такође, непостојање посебног поглавља о регионалној политици у Уговору о Европској заједници, као и недостатак писања о инструментима којима би се постигли претходно наведени циљеви из Уговора наводе на закључак да и поред препознавања постојећих разлика оснивачи Европске економске заједнице нису имали као циљ планско елиминисање ових разлика на нивоу Заједнице, већ су проблем регионалних неравномерности препустили владама појединачних земаља чланица и самом тржишту. Значајно је напоменути и да су 1958. године настала прва два структурна фонда: Европски социјални фонд (*European Social Fund* – ESF) и Европски фонд за управљање и гаранције у пољопривреди (*European Agricultural Guidance and Guarantees Fund* – EAGGF). У погледу регионалне политике први кораци учињени су 1965. године када је од стране Европске комисије усвојена прва комуникација, праћена оснивањем Генералног директората за регионалну политику 1968. године. Неколико година након тога, 1972. године, закључком из Париза регионална политика и званично постаје кључни фактор јачања Заједнице.

За другу фазу која обухвата период од 1975. до 1986. године карактеристична су проширења Европске економске заједнице, што са собом доводи и потребу за настанком заједничке регионалне политике. Првим проширењем 1973. године у Заједницу улазе три нове чланице: Велика Британија, Ирска и Данска, свака са својим структурним проблемима али и искуством у решавању проблема регионалног развоја (Велика Британија је прва европска земља која је усвојила сопствену регионалну политику још 1928. године). Након тога, 1975. године успостављен је Европски фонд за регионални развој (*European Regional Development Fund* – ERDF). Нова проширења 1981. и 1986. доводе до значајних помака у спровођењу регионалне политике Заједнице. Услед саме природе проширења, односно уласком од дотадашњих чланица слабије развијених земаља (Грчке 1981. и Шпаније и Португалије 1986), било је потребно ставити већи акценат на начине превазилажења регионалних разлика. На иницијативу Грчке, 1985. године започети су

интегрисани медитерански програми са циљем да финансијски помогну развој туризма, пољопривреде и малих и средњих предузећа у читавој Грчкој, медитеранским областима Француске, као и на југу Италије. Тада је одлучено и да се уместо индивидуалних пројеката по први пут финансирају средњорочни пројекти развоја.

Трећу фазу која траје од 1986. до краја 1999. године карактерише појава посебног наслова везаног за регионалне проблеме Уније – „Економска и социјална кохезија", у Заједничком европском акту донетом 1986. године у циљу стварања јединственог заједничког тржишта, као и прилагођавања променама након проширења. На овај начин, регионални развој није више био под надлежношћу појединачних земаља чланица већ је ова проблематика стављена на ниво читаве Уније. Планом председника Европске комисије Жака Делора који је усвојен 1988. године долази до најзначајнијег напретка у области регионалне политике овог периода. Основни циљ овог програма био је да се олакша притисак реструктурирања који нарочито погађа економски слабије регионе, посебно у условима стварања јединственог тржишта.[11] Захваљујући Делоровом првом пакету од 1989. до 1993. године долази до реформи којима су удвостручени структурни фондови, достигавши 25% буџета Европске уније 1992. године. Такође, поред повећања доступних фондова, поново се дефинишу циљеви и стандарди које би требало да испуне региони како би стекли право на добијање средстава из ових фондова, оснивају се Кохезиони фонд као подршка најнеразвијенијим државама чланицама са БДП по становнику испод 90% просека ЕУ за решавање проблема из области животне средине и саобраћајне инфраструктуре и Финансијски инструмент за управљање рибарством, а долази и до оснивања Комитета региона, уз давање већих надлежности другим већ постојећим институцијама Европске уније.

Четврту фазу од 2000. до 2006. године обележавају припреме за највеће проширење Европске уније уз Агенду 2000, којим је 2004. године Унији приступило десет нових држава.[12] Сам податак да је овим проширењем популација ЕУ повећана за 20%, а њен БДП за тек 5%, показује да су регионалне разлике на овај начин постале још израженије. Самим тим, нове државе чланице аутоматски су могле да користе средства структурних

[11] Републички завод за развој, *Регионални развој Србије 2009*, стр. 81

[12] Чешка, Естонија, Мађарска, Летонија, Литванија, Пољска, Словачка, Словенија, Малта и Кипар.

фондова и Кохезионог фонда. За овај временски период буџет намењен остваривању кохезионе политике износио је 213 милијарди евра за 15 држава чланица, при чему је томе износу додато 22 милијарде евра које су биле на располагању новим државама чланицама од њиховог придруживања 2004. до 2006. године.

У текућој, петој фази заједничке регионалне политике Европске уније која обухвата период од 2007.[13] до 2013. године, регионална политика постаје једна од централних политика Уније. У овом периоду износ средстава намењен за спровођење економске и социјалне кохезије међу чланицама највиши је до тада, и чини више од трећине укупног буџета Европске уније.

III) НОВА РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Нова проширења Европске уније довела су до још израженијих диспаритета у регионима држава чланица. Новом политиком регионалног развоја предвиђена су значајна средства за смањивање ових диспропорција. Данас, Европска унија генерише 43% сопствене производње на само 14% своје територије – географском пентагону формираном између Лондона, Хамбурга, Минхена, Милана и Париза.[14] Оно што је очигледно је да су све то градови држава које чине ЕУ-15**,** а ако изузмемо Лондон, првих шест земаља које су потписале Уговор у Паризу 1951. године. Посматрано по државама, још је једна потписница овог Уговора, Луксембург, данас чланица са највишим БДП *per capita* у ЕУ, и тако посматрано, она је седам пута богатија од најсиромашније чланице, Румуније. Значи, посматрано по државама у целини, однос у БДП по становнику најбогатије и најсиромашније државе чланице је 7:1, док је разлика између најбогатијег и најсиромашнијег региона још већа: најбогатији регион град Лондон има БДП по становнику у висини 290% просечног БДП по ст. ЕУ-27, док се најсиромашнији регион налази на североистоку Румуније са 23% ЕУ просека. Из претходно наведеног очигледно је да је неопходно усмеравати значајна средства из буџета ЕУ ка решавању ових проблема. Данас сума за постизање економске и социјалне кохезије смањивањем диспаритета између региона (циљ из Уговора ЕУ) износи више од трећине буџета Европске уније. Ова средства су алоцирана на финансијске инструменте кохезионе политике: Европски регионални фонд за

[13] ЕУ се придружују Бугарска и Румунија.

[14] EC, *EU regional policy 2007–2013: Working for the regions*, 2008, p. 4.

развој (ERDF – *Eurpoean Regional Development Fund*), Кохезиони фонд (*Cohesion Fund*) и Европски социјални фонд (ESF – *European Social Fund*). Предвиђено је да ови фондови у периоду између 2007. и 2013. године имају на располагању 347,4 милијарде евра, од чега ће око 82% бити инвестирано у најсиромашније регионе ЕУ.[15]

У прошлости, инвестиције у инфраструктуру, људске ресурсе и модернизацију и диверсификацију регионалних привреда, у великој су мери помогле неразвијеним регионима, па чак и довеле до тога да њихов раст буде бржи од просека Уније. Међутим, од проширења 2004. године Унија се сусреће са много већим изазовима него што је то био случај у прошлости, имајући у виду све лошије економско стање земаља садашњих и потенцијалних кандидата за чланство.

Регионална политика Европске уније за период од 2000. до 2006. године

У седмогодишњем развојном периоду од 2000. до 2006. године средства намењена за спровођење регионалних политика била су подељена у два фонда: Кохезиони фонд и Структурни фонд. У овом програмском периоду износ расположивих средстава намењених Структурном фонду износио је 213 милијарди евра, а за Кохезиони фонд у истом је раздобљу превиђено 18 милијарди евра, за претприступну помоћ (PHARE, ISPA, SAPARD i CARDS) 26,5 милијарди евра, а за помоћ новим државама чланицама после приступања (1. маја 2004. године) око 40 милијарди евра.[16]

Кохезиони фонд је самим тим поред земаља чланица био доступан и земљама кандидатима за чланство у ЕУ. Главна разлика Кохезионог фонда у односу на структурне фондове јесте критеријум одређивања кандидата за доделу средстава, који је у овом случају степен развијености држава, а не региона. Тако је основни услов за остварење права на средства из овог фонда био да доходак у држави у којој се пројекат спроводи буде мањи од 90% у односу на просек Уније, а већина пројеката која се финансирала из овог фонда била је из области заштите животне средине и транспортне инфраструктуре, посебно изградња комуникација којима се повезује више држава чланица.

Структурни фонд подељен је у више фондова и сваки од њих имао је свој делокруг активности:

---

[15] Ibidem, p. 4.

[16] O. Mirić, *Regionalna politika Evropske unije kao motor razvoja*, 2009, str. 32.

1. Европски фонд за регионални развој (*European Regional Development Fund* – ERDF). Намена овог фонда је промовисање уједначеног економског и социјалног развоја у ЕУ и смањивање разлика међу регионима путем:
   • улагања у стварање или одржавање радних места;
   • улагања у развој инфраструктуре; и
   • улагања у развој малих и средњих предузећа и иницијатива за локални развој;
2. Европски социјални фонд (*European Social Fund* – ESF) намењен је сузбијању незапослености, развоју људских ресурса и унапређењу тржишта рада. Овај фонд интервенише у пројектима чији је циљ:
   • интеграција дугорочно незапослених, жена и младих у тржиште рада;
   • унапређење једнаких могућности при запошљавању; и
   • побољшање система образовања и тренинга;
3. Европски фонд за управљање и гаранције у привреди (*European Agricultural Guidance and Guarantees Fund* – EAGGF) намењен је пољопривреди и селу, и то у акцијама као што су: улагања у пољопривредна предузећа, помоћ младим фармерима, производња, маркетинг пољопривредних производа, итд; и
4. Финансијски инструмент за смернице у рибарству *(Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG).* Циљ овог фонда је одрживо коришћење рибљих ресурса и подржавање активности као што су: модернизација флоте за риболов, развој аквакултуре, заштита морских подручја, улагање у луке, подршка и унапређење производње рибљих прерађевина.[17]

У периоду од 2000. до 2006. године средства наведених фондова била су усмерена на остваривање три циља:

Циљ 1 односи се на помоћ заосталим регионима, односно регионима са БДП по становнику нижим од 75% просека Европске уније. Овим циљем је у раздобљу од 2000. до 2006. године покривено око 50 региона, и то региони југа Италије, Мидланд и гранични региони Ирске, Португал

[17] М. Прокопијевић, *Европска унија. Увод*, Службени гласник, Београд, 2005, стр. 261, према: В. Станчетић, *Регион као развојна перспектива у Европској унији,* Службени гласник, Београд, 2009, стр. 40.

(изузев главног града), као и већи део Шпаније, Грчке и бивше Источне Немачке. Углавном се радило о НТСЈ 2 регионима са натпросечном незапосленошћу, слабим нивоом улагања, недостатком услужног сектора и слабо развијеном инфраструктуром, а ови проблеми решавани су средствима из сва четири структурна фонда.

Циљ 2 подразумева помоћ регионима који се суочавају са структурним проблемима, а њиме су обухваћени региони Велике Британије, Француске, Шпаније, Италије, Финске и Аустрије. Структурни фондови који финансирају помоћ регионима из статуса *Циљ 2* су ERDF и ESF.

Циљ 3 подразумева унапређивање људских ресурса путем модернизације система образовања, обуке и запошљавања. Карактеристично за овај циљ јесте да пројекти нису били регионалног карактера, али су за ову помоћ могли да се квалификују само они који не добију помоћ из прва два циља. Иначе, одобрени пројекти финансирани су само из ESF.

Поред ових циљева, постојало је неколико иницијатива Заједнице у периоду од 2000. до 2006. године:

1. INTERREG, који обухвата прекограничну сарадњу, транснационалну сарадњу и међурегионалну сарадњу, а финансирао се из ERDF;
2. LEADER, који обухвата рурални развој, а финансирао се из EAGGF;
3. URBAN, који обухвата економско и социјално оживљавање урбаних средина, а финансирао се из ERDF; и
4. EQUAL, који обухвата борбу против дискриминације и неравноправности на тржишту рада, а финансирао се из ESF.[18]

Регионална политика Европске уније за период од 2007. до 2013. године

Регионална политика Европске уније за период од 2007. до 2013. године, иако са одређеним изменама, садржи циљеве и мисију који су у односу на политику претходног седмогодишњег програмског периода остали исти. Посебна карактеристика нове регионалне политике ЕУ јесте јасна повезаност кохезионе политике и стратегије из Лисабона[19] и

[18] О. Мирић, *Регионална политика Европске уније као мотор развоја*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 33. и 34.

[19] Лисабонска стратегија усвојена је у Лисабону 2000. године са циљем да Европска унија „до 2010. године постане најконкурентнија и најдинамичнија економија света утемељена на знању, способна за одржив раст са повећањем броја и квалитета радних места, те већом

Гетеборга,[20] односно кохезиона политика представља средство за остваривање циљева ових стратегија Уније. Поред тога, број фондова је са дотадашњих шест смањен на три: ERDF, ESF и Кохезиони фонд; постављана су три нова циља која у себи садрже суштину циљева из претходног периода али и инкорпориране програме INTERREG III, EQUAL и URBAN II, пошто су укинуте иницијативе Заједнице из периода 2000–2006. (Tabela 1)

Током текућег периода 2007–2013, ERDF, ESF и Кохезиони фонд доприносе остваривању следећа три циља:

1. конвергенција (ERDF, ESF, Кохезиони фонд),

2. регионална конкурентност и запошљавање (ERDF, ESF), и

3. европска територијална кооперација (ERDF).[21]

Циљ 1, односно Конвергенција, обухвата помоћ најугроженијим регионима (НТСЈ 2) у Европској унији. Да би се квалификовали за статус Циљ 1, ови региони морају имати БДП *per capita* испод 75% ЕУ просека. Са највећим проширењем Уније 2004. године (приступање десет нових земаља углавном из Источне и Централне Европе), као и приступањем Бугарске и Румуније 2007. године, просек БДП по становнику Уније се знатно смањио, тако да се велики број региона ЕУ-15 земаља који су раније примали помоћ, према овом критеријуму за ту помоћ више не квалификују, а примат су преузеле нове чланице. Додуше, у оквиру овог циља се и даље налазе региони чији је БДП *per capita* незнатно изнад границе, управо због статистичког ефекта ЕУ проширења (*phasing-out*). Такође, за додатну финансијску помоћ по основу овог циља квалификују се и одређена подручја у Шведској и Финској, и то услед веома ниских густина насељености. Тако, данас у оквиру ЕУ-27, Циљем 1 обухваћена су 84 региона у 17 држава чланица, у којима живи 154 милиона становника (БДП по становнику нижи од 75% просека Уније), као и додатних 16 региона са 16,4 милиона становника (са БДП нешто изнад

социјалном кохезијом"; Интегрални садржај Лисабонске стратегије, Интернет, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm.

[20] Стратегија одрживог развоја Европске уније усвојена је у Гетеборгу 2001. године са циљем да обезбеди да економски раст иде у складу са квалитетом животне средине и укључењем социјалних питања, а ради побољшања живота и благостања грађана; Садржај стратегије, Интернет, http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/goteborg_concl_en.pdf.

[21] EC, *EU regional policy 2007-2013: Working for the regions*, 2008, p. 8.

Табела 1: Структура кохезионе политике
за период 2000–2006. и 2007–2013. године

<table>
<tr><th colspan="5">Структура кохезионе политике</th></tr>
<tr><td colspan="2">2000–2006.</td><td>→</td><td colspan="2">2007–2013.</td></tr>
<tr><td>Циљеви
Иницијативе Заједнице
Кохезиони фонд</td><td>Финансијски инструменти</td><td rowspan="3">→</td><td>Циљеви</td><td>Финансијски инструменти</td></tr>
<tr><td>Циљ 1
Развојно заостали региони</td><td>ERDF
ESF
EAGGF
FIFG</td><td rowspan="2">Конвергенција</td><td rowspan="2">ERDF
ESF
Кохезиони фонд</td></tr>
<tr><td>Кохезиони фонд</td><td>Кохезиони фонд</td></tr>
<tr><td>Циљ 2
Зоне економске и социјалне конверзије</td><td>ERDF
ESF</td><td rowspan="8">→</td><td rowspan="2">Регионална конкурентност и запосленост</td><td rowspan="2">ERDF
ESF</td></tr>
<tr><td>Циљ 3
Обука и политике запошљавања</td><td>ESF</td></tr>
<tr><td>Interreg III</td><td>ERDF</td><td rowspan="3">Европска територијална сарадња</td><td rowspan="3">ERDF</td></tr>
<tr><td>URBAN II (*)</td><td>ERDF</td></tr>
<tr><td>EQUAL (*)</td><td>ESF</td></tr>
<tr><td>Leader +</td><td>EAGGF</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Рурални развој и реструктурирање рибарског сектора изван Циља 1</td><td>EAGGF
FIFG</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>4 циља
4 иницијативе Заједнице
Кохезиони фонд</td><td>6 инструмената</td><td></td><td>3 циља</td><td>3 инструмента</td></tr>
</table>

Извор: ЕС. *Cohesion policy 2007–13: Commentaries and official texts,* 2007, p. 10.

просека ЕУ). Конкретно, то су углавном сви региони у новијим чланицама: Бугарској, Румунији, Естонији, Летонији, Литванији, Малти, Пољској и Словенији, затим већи део јужне Италије, бивше Источне Немачке, већи део Грчке и Португалије, значајан део Шпаније и неколико региона у Великој Британији.[22] Поред ових региона, ту су и они који се и даље налазе у фази прелазне подршке, тзв. *phasing-out.*[23]

Део буџета фондова регионалне политике који је предвиђен за финансирање Циља 1 је 81,5% и износи 282,8 милијарди евра, док су у оквиру тога 199,3 милијарде предвиђене за најсиромашније регионе, 13,9 милијарди за регионе који постепено престају да примају ову помоћ, и 69,9 милијарди за Кохезиони фонд које се алоцирају на 15 држава чланица.[24]

---

[22] Детаљније, ради се о следећим регионима: Чешка Република:

- Чешка Република: Střední Čechy, Jihozápad, Severozápad, Severovýchod, Jihovýchod, Střední Morava, Moravskoslezsko;
- Немачка: Brandenburg-Nordost, Mecklenburg-Vorpommern, Chemnitz, Dresden, Dessau, Magdeburg, Thüringen;
- Грчка: Anatoliki Makedonia, Thraki, Thessalia, Ipeiros, Ionia Nisia, Dytiki Ellada, Peloponnisos, Voreio Aigaio, Kriti;
- Шпанија: Galicia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Andalucia;
- Француска: Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion;
- Италија: Campania, Puglia, Calabria, Sicilia;
- Мађарска: Közép-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl, Dél-Dunátúl, Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld;
- Португалија: Norte, Centro, Alentejo, Região Autónoma dos Açores;
- Словачка: Západné Slovensko, Stredné Slovensko, Východné Slovensko;
- Велика Британија: Cornwall and Isles of Scilly, West Wales and the Valleys.

Извор: EC, *Cohesion policy 2007-13: Commentaries and official texts*, 2007, p. 14.

[23] - Белгија: Province du Hainaut; Немачка:

- Немачка: Brandenburg-Südwest, Lüneburg, Leipzig, Halle;
- Грчка: Kentriki Makedonia, Dytiki Makedonia, Attiki;
- Шпанија: Principado de Asturias, Región de Murcia, Ciudad Autónoma de Ceuta, Ciudad Autónoma de Melilla;
- Италија: Basilicata;
- Аустрија: Burgenland;
- Португалија: Alagreve;
- Велика Британија: Highlands and Islands.

Извор: EC, *Cohesion policy 2007-13: Commentaries and official texts*, 2007, p. 14.

[24] EC, *EU regional policy 2007-2013: Working for the regions*, 2008, p. 8.

Циљ 2 – Регионална конкурентност и запошљавање, обухвата регионе који се не квалификују за средства по основу Циља 1, јер је процењено да је овим регионима потребна помоћ у мањој мери. Посебно место у оквиру Циља 2 заузимају региони који су до скоро примали помоћ у оквиру Циља 1, и који прелазе 75% просека БДП ЕУ-15, тзв. *phasing-in* региони.[25] Како би се квалификовала за средства по основу овог циља, подручја морају да испуњавају тачно одређене услове. На пример, индустријска подручја то могу учинити у случају да им је незапосленост већа у односу на просек ЕУ, да индустријски сектор обухвата виши проценат послова од просека Уније, као и то да запосленост у индустрији мора бити у опадању. Рурална подручја, која су генерално слабо развијена, морају имати густину насељености испод 100 становника по км², или ако је стопа запослености у пољопривреди дупло већа од просека. Такође, као и код индустријских региона, стопа незапослености мора обавезно бити изнадпросечна.

Урбана подручја се квалификују ако је незапосленост изнад ЕУ просека, стопа криминала висока, ниво образовања низак, и присутан је висок ниво сиромаштва у тој области. Циљ 2 обухвата укупно 168 региона у 19 држава чланица са популацијом од 314 милиона. У оквиру тога одређени број региона има специјалан третман у виду алоцирања већих финансијских средстава услед њиховог бившег припадања Циљу 1.

Износ који је предвиђен за помоћ регионима са статусом Циљ 2 у периоду 2007–2013. године јесте 54,9 милијарди евра и представља око 16% укупног износа фондова. У оквиру тога, 11,4 милијарде представаља помоћ регионима са бившим статусом Циљ 1. Области које су обухваћене овим циљем чине велики део северне Енглеске, делове Шпаније, велики део централне Француске и централне Италије, делове Аустрије, јужне Финске, и значајни део Кипра.

---

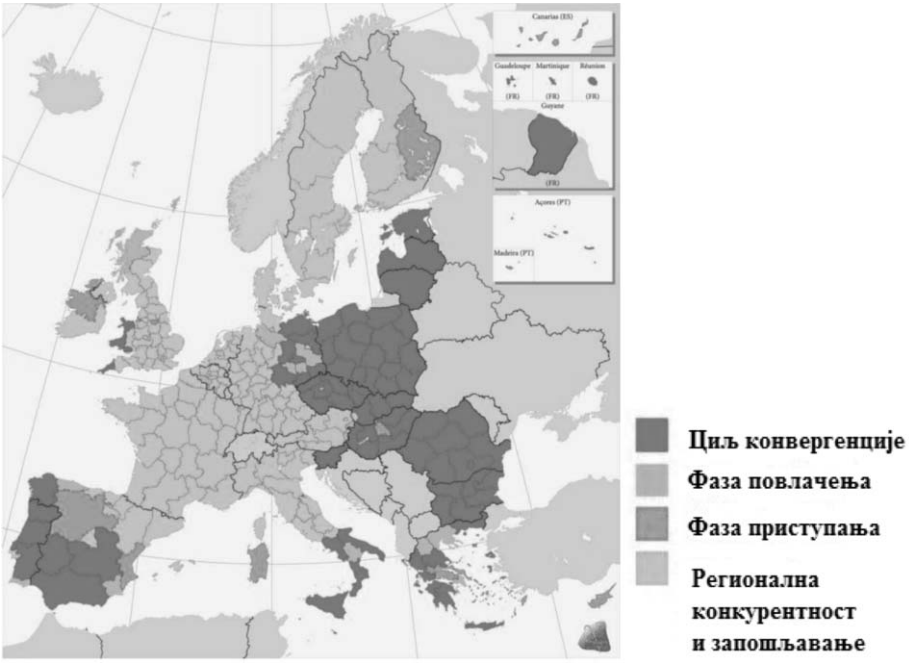
[25] - Ирска: Border, Midland and Western;
- Грчка: Sterea Ellada, Notio Aigaio;
- Шпанија: Castilla y León, Comunidad Valenciana, Canarias;
- Италија: Sardegna;
- Кипар: čitava teritorija;
- Мађарска: Közép-Magyarország;
- Португалија: Região Autónoma da Madeira;
- Финска: Itä-Suomi;
- Велика Британија: Merseyside, South Yorkshire.

Извор: ЕС, *Cohesion policy 2007–13: Commentaries and official texts*, 2007. стр. 18.

Циљ 3 – Европска територијална сарадња. За испуњавање овог циља издвојено је 8,7 милијарди евра, што чини око 2,5% укупних издвајања у периоду од 2007. до 2013. године. Ова средства су доступна свим регионима Европске уније изузев оних који се квалификују за финансирање у оквиру Циља 1, и подељена су на следећи начин: 6,44 милијарде евра за прекограничну сарадњу, 1,83 милијарди за транснационалну сарадњу, и 445 милиона евра за међурегионалну кооперацију и мреже.

Остварење овог циља заснива се на искуствима раније иницијативе Заједнице под називом INTERREG.

Мапа 1: Кохезиона политика ЕУ 2007–2013. године



Извор: ЕС, *Cohesion policy 2007-13: Commentaries and official texts,* 2007, стр. 38.

IV) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Србија је као тадашњи потенцијални кандидат за чланство у ЕУ, у јулу 2009. године усвојила Закон о регионалном развоју, према коме је извршена њена подела на економско-статистичке регионе у складу са

НТСЈ класификацијом.[26] Већ у мају 2010. године, донет је Закон о изменама и допунама Закона о регионалном развоју[27] према коме је Србија подељена на пет НТСЈ 2 нивоа, односно статистичких региона: регион Војводине, Београдски регион, регион Шумадије и Западне Србије, регион Јужне и Источне Србије и регион Косова и Метохије. Јединице даље поделе, односно НТСЈ 3 нивои, овим законом дефинисани су као области, које су, као и региони, успостављене искључиво у статистичке сврхе. Обавеза дефинисања региона у складу са НТСЈ номенклатуром преузета је Споразумом о стабилизацији и придруживању, по коме се од Србије тражи достављање података о висини БДП по глави становника Европској комисији, хармонизованих на НТСЈ 2 нивоу у периоду од четири године. Суштина овог захтева није у децентрализацији и креирању политичких региона, већ има као циљ само статистичку регионализацију територије државе ради унифицираног достављања података о развијености региона како би се најефикасније алоцирала средства претприступних фондова, а у будућности потенцијално и структурних фондова Уније. Међутим, иако то сама Европска унија не захтева, при одређивању НТСЈ региона за статистичке потребе неопходно је имати на уму да овако дефинисане територијалне целине могу представљати добру основу за касније увођење региона као административних јединица са већим степеном надлежности. У складу са политиком ЕУ, а у циљу конкурисања за претприступне фондове, региони у Србији су према степену развијености подељени у две групе: прву групу чине развијени региони чији је степен развијености изнад републичког просека БДП по глави становника, док се у другој групи налазе недовољно развијени региони чији је степен развијености испод републичког просека БДП по глави становника. У првобитној формулацији овог члана у Закону о регионалном развоју дата граница износила је 75% републичког просека БДП *per capita*, што је у складу са класификовањем региона према развијености у кохезионој политици Европске уније, с тим што се степен развијености мери на нивоу свих 27 чланица Уније. Приликом регионализације државе посебно треба обратити пажњу да статистички НТСЈ 2 региони буду дефинисани у складу са економским потребама земље и у циљу што већег привлачења структурних фондова

[26] Закон о регионалном развоју, 8.7.2009. Сајт Народне скупштине Републике Србије, Интернет, http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/u-sazivu-od-11-juna-2008.1526.html.

[27] Закон о изменама и допунама Закона о регионалном развоју, 5.5.2010. Сајт Народне скупштине Републике Србије, Интернет, http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/u-sazivu-od-11-juna-2008.1526.html.

Европске уније, а не искључиво према историјским и административним линијама. Пошто је услов региона за добијање помоћи из структурних фондова БДП који је нижи од 75% просека Европске уније, ваљало би водити рачуна да се приликом одређивања економских региона територија која има потенцијал за значајнији развој у будућности не сједињује са мање развијеним деловима земље јер ће статистички значајно повећати БДП у том региону, а самим тим регион ће брже доћи у ситуацију када се више неће квалификовати за финансијску помоћ фондова. Са овог аспекта, добра ствар је узимање Београда као издвојеног региона у актуелној регионализацији, јер се може очекивати да ће он највероватније бити први регион у Србији који ће прећи линију од 75% просечног БДП ЕУ, па би у супротном, остатак мање развијене територије која би била у истом региону са Београдом остала без помоћи за развој неразвијених региона. Са друге стране, на основу овог критеријума, за НТСЈ 2 целину није пожељно узимати АП Војводину у којој ће развој Новог Сада и Јужнобачког округа неутралисати изразите развојне проблеме на истоку ове Покрајине. Слична ситуација се може очекивати и у случају Ниша и Крагујеваца као мотора развоја у својим регионима, па спајање Јужног и Источног региона, као и Западног и региона Шумадије, са овог становишта није нарочито повољно.

V) ЗАКЉУЧАК

Постизање равномерног регионалног развоја један је од кључних проблема са којима се суочава Европска унија. Од оснивања заједничког тржишта у развоју позитивних ефеката на заједницу у целини, такође се појавио и велики број негативних ефеката на појединим њеним деловима. Чињеница је да се економски раст није одвијао у истом ритму, односно долази до неравномерног развоја региона. Као резултат тога, већ у 1960. многе земље ЕУ усвојиле су сопствене регионалне развојне политике, и придале већи значај регионалној политици у циљу побољшања интегралне економске, социјалне и територијалне кохезије међу државама чланицама. Усклађивање са регионалном политиком ЕУ за Србију као кандидата за чланство је неопходно, а обавеза која дефинише регионе у складу са НУТС номенклатуром преузета је од стране Пакта о стабилизацији и придруживању, који тражи од Србије достављање података о БДП по глави становника. У Европској комисији, усаглашен је на НУТС 2 нивоу за период од четири године. Суштина овог захтева није у децентрализацији и стварању политичких региона, него само у статистичкој регионализацији

територије земље у циљу пружања јединствене информације о развоју региона ради ефикаснијег додељивања претприступних фондова. То су у будућности потенцијално структурни фондови Европске уније који би могли да буду искоришћени за ефикаснији регионални развој.

VI) ИЗВОРИ

1. European Commission, *Cohesion policy 2007–2013: Commentaries and official texts,* 2007.
2. European Commission, *EU regional policy 2007–2013: Working for the regions,* 2008.
3. European Parliament, Resolution on Community regional policy and the role of the regions and Annexed Community Charter for Regionalization, Minutes of the Sitting of 18 November 1988, *Official Journal of the European Communities*, OJ C 326, 19.12.1988.
4. Eurostat, Интернет, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/ principles_characteristics.
5. Lisabonska strategija, Интернет, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ en/ec/00100-r1.en0.htm.
6. Mirić, O., *Regionalna politika Evropske unije kao motor razvoja*, 2009.
7. Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS), *Official Journal of the European Union,* OJ L 154, 21.3.2003.
8. Републички завод за развој, *Регионални развој Србије 2009*, Beograd, 2009.
9. Saether, A., Schmidt-Nissen, N., Lorenz, K., "The Role of the regions in the European Union – The Future of the Committe of the Regions", поглавље у: Peschel, Karin (ed.), *Regional Growth and Regional Policy within the Framework of European Integration*, Physica – Verlag, Germany, 1997.
10. Станчетић, В., *Регион као развојна перспектива у Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009.
11. Стратегија одрживог развоја Европске уније, Интернет, http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/goteborg_concl_en.pdf.
12. Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године.

UDK: 327.39(497.11+497.117)
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 43–44, стр. 315–334
Изворни научни рад

Драган ЂУКАНОВИЋ[1]

ТОК ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ НА КОСОВУ И ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ СРБИЈЕ

ABSTRACT

This article deals with process of decentralization of Kosovo from 2008, after its self-proclaimed independence. In that sense the author analyzes the evolution of the idea about the protection of the ethnic communities in Kosovo based on the principles of local self-government and decentralization. He points that ethnic homogenization of Kosovo from 1981, and first protests of the Albanians in former Yugoslavia, results by de facto parallel life of local Albanians and Serbs. So, he analyses Comprehensive Proposal for the Status of Kosovo from 2007 (Martti Ahtisaari plan), constitutional and law frameworks on local self-government in Kosovo and Agreement between Belgrade and Priština on establishing of an Association/Community of the Serb majority municipalities in Kosovo (2013). The author concludes that bettering of the Belgrade-Priština relations is crucial for the fastening of the EU integrations of the region of Western Balkans and promotion of the new relations between two sides.

Key words: Kosovo, Serbs, Albanians, local self-government, decentralization, Comprehensive Proposal for the Status of Kosovo, Constitution, legislation, Association/Community of the Serb majority municipalities in Kosovo, European Union.

---

[1] Др Драган Ђукановић, научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд. Рад је реализован у оквиру пројекта „Србија у савременим међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти“ Министарства просвете, науке и технолошког развоја, бр. ОИ179023, и пројекта „Утицај политике условљавања ЕУ на права и заштиту мањина у Словачкој и Србији“, који се 2012. и 2013. године реализује уз подршку Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије и Министарства просвете Републике Словачке.

[2] Dragan Đukanović, “The Post-Conflict Integration of Minority Ethnic Communities in Kosovo”, у: Edita Stojić-Karanović, Daisuke Furuya (eds.), *Japan and Serbia in a Forseeable Future*, Research Institute for World Languages, Osaka University, Osaka, Japan, 2009, pp. 111–126.

I) УВОД

Почетак ескалације оружаних сукоба на Косову током 1998. и њихов наставак 1999. године резултирали су успостављањем администрације Уједињених нација (*United Nations Interim Mission in Kosovo* – UNMIK) у овом подручју у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности. Сукоби на овом подручју *de facto* су ово подручје оставили подељено између територија доминантно настањених Албанцима, на којима власт врше приштинске институције, и крајњег севера Косова, који чине четири општине са српском већином – Северна Косовска Митровица, Лепосавић, Зубин Поток и Звечан.[2] У централним деловима Косова Срби су остали у значајнијем броју у околини Грачанице, као и на југу (општина Штрпце) и истоку Косова (Ново Брдо, Ранилуг, Клокот и Партеш).[3] Постојеће стање на Косову дакле осликава паралелни живот тамошњих Албанаца и неалбанских заједница, а пре свега најбројније српске заједнице.[4] Статус Бошњака, Турака, Рома, Ашкалија и Египћана је, битно је истаћи, такође незадовољавајући, и они су изложени одређеним видовима латентне асимилације или дискриминације. Према резултатима пописа на Косову који је, искључујући четири српске општине на северу, спроведен 2011. године међу неалбанским заједницама, највише је припадника бошњачке заједнице – 1,6% (27.533), потом српске – 1,5% (25.532) и турске – 1,1% (18.738). Остале мањинске заједнице учествују са мање од један посто укупне популације, и то Ашкалије са 0,9%, Египћани 0,6%, Горанци 0,6% и Роми 0,5%. Такође, према наведеном попису становништва, без четири српске општине на северу на Косову живи 92,9% Албанаца, што уз Хрватску представља етнички најхомогенији простор на постјугословенском подручју. Еволуција идеје о одвајању Косова од Србије управо је након 1981. године и првих масовних демонстрација Албанаца у овој покрајини била заснована на неопходности стварања етнички хомогене територије на којој ће доминирати ова популација. То показује и упоредни поглед на етничку

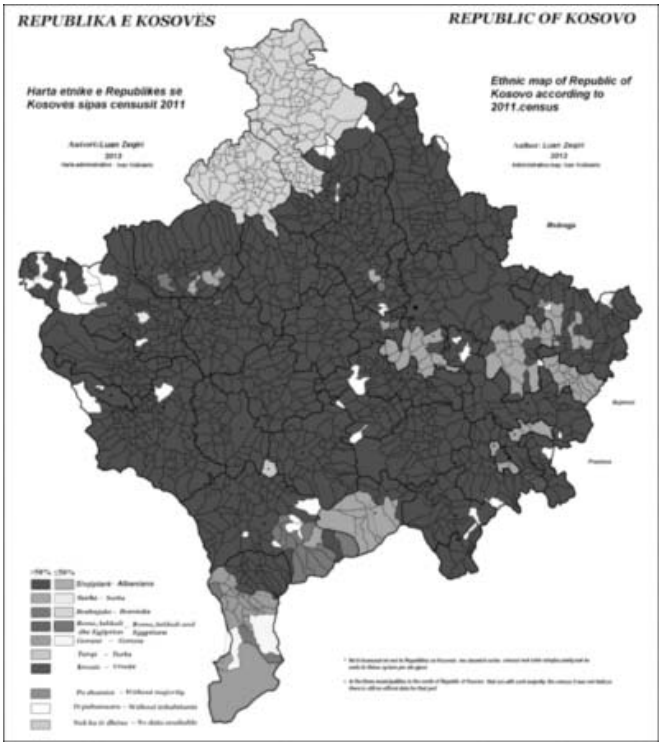
[3] Видети резултате пописа становништва обављеног на Косову (без северних општина) 2011. године, у организацији Агенције за статистику Косова, Интернет, http://esk.rks-gov.net/rekos2011/repository/flipbook/1/Te%20dhenat%20kryesore_ALB/#/0, 15/04/2013.

[4] Ивона Лађевац, Драган Ђукановић, „Косово – између прокламоване мултиетничности и стварне етничке подељености“, *Нова српска политичка мисао*, ИИЦ Нова српска политичка мисао, вол. XVI, број 1–2, Београд, 2008, стр. 93–103.

[5] Косовски Албанци су бојкотовали последњи југословенски попис становништва 1991. године. О резултатима пописа становништва на Косову из 1981. године видети: *Попис становништва, домаћинстава и станова 1981 године*, Покрајински завод за статистику САП Косова, Приштина, 1984.

структуру Косова по попису из 1981. и тридесет година касније када се удео српске популације смањио са 13,2% на 1,6% (без севера Косова), а број Албанаца повећао са 77% на 92,9%.[5] Тако је, по ко зна који пут, на територији бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије победило начело територијализовања етничности, које подразумева формирање одређених ентитета или држава након што се етнички хомогенизују одређене територије, а припадници малобројних заједница или протерају или буду изложени сталној дискриминацији.[6]

Прилог број 1: Етничка карта Косова у складу са резултатима пописа из 2011. године



Извор: Интернет, http://en.wikipedia.org/wiki/File:Kosovo_ethnic_map_2011_census.GIF, 15/03/2013.

[6] Драган Ђукановић, „Измене етничких структура држава насталих од Југославије: путеви нове етничке хомогенизације“, у: Слободан Нешковић (ур.), *Безбедност у постмодерном амбијенту*, Центар за стратешка истраживања националне безбедности (ЦЕСНА Б), *Hanns Seidel Stiftung*, Београд, 2008, стр. 418–430.

Од самог почетка увођења међународне администрације на Косову били су предузети бројни кораци како би се спровео процес децентрализације овог подручја.[7] УНМИК и Привремене институције самоуправе усвојиле су велики број уредби у вези са децентрализацијом и локалном самоуправом на Косову.[8] Током 2005. године Мисија УНМИК и Привремене институције самоуправе усвојиле су документ о реформи локалних власти, као и децентрализацији на Косову.[9] Захваљујући овом документу формиране су две нове српске општине у централним деловима Косова – Грачаница и Партеш. Ово је изазвало бројне осуде у албанском делу јавности Косова, која је сматрала да је реч о суштинској етничкој подели територије. Међутим, међународна заједница је у инструменту локалне самоуправе видела начин да се смање евидентне међуетничке напетости и тензије на Косову и да се кроз формирање нових етнички хомогенијих општина и ојачавањем њихове надлежности реше наведени проблеми. Сукоб у Републици Македонији током 2000. и 2001. године окончан је потписивањем „Охридског споразума“ (13. август 2001), када је управо кроз ојачану локалну самоуправу и учешће тамошње албанске заједнице у локалним полицијским снагама успешно спречена даљња ескалација насиља.[10] На овај начин је избегнуто формирање евентуалне територијалне аутономије Албанаца у Македонији и понављање сценарија признавања постојања етнички хомогених територија попут Републике Српске или Федерације БиХ у оквиру државе Босне и Херцеговине.[11]

---

[7] О процесу децентрализације на Косову од успостављања међународне управе до 2004. године видети више у: Dragan Đukanović, “Decentralization of Kosovo”, *Review of International Affairs*, Vol. LV, No. 1115, Belgrade, 2004, pp. 21–29.

[8] Видети више у: Adem Beha, “Decentralization in Kosovo: A Challange to Deal With?“, *Journal of Peace, Conflict and Development*, Issue 17, August 2011, Интернет, http://www.bradford.ac.uk/ssis/peace-conflict-and-development/issue-17/Iss-17-Art-2-Decentralisation-in-Kosovo.pdf, 15/04/2013.

[9] “Administrative Direction No. 2005/11 on Pilot Projects – Implementing UNMIK regulation No. 2000/45 on self-government of municipalities in Kosovo”, section 2 – Pilot Municipal Units, UNMIK/DIR/2005/11, 22 July 2005.

[10] Видети више у: “Framework Agreement – concluded at Ohrid, signed at Skopje, Macedonia, on 13 August 2001: Framework Agreement”, Ohrid, 13 August 2001, Интернет, http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=category&category=LEGAL&publisher=&type=&coi=MKD&docid=3fbcdf7c8&skip=0, 27/04/2013.

[11] Иако је настала у предвечерје избијања сукоба у Босни и Херцеговини, Република Српска је уважена као босанскохерцеговачки ентитет тек захваљујући потписивању *Дејтонског мировног споразума*, 21. новембра 1995. године.

Представници међународне заједнице, а посебно Сједињених Америчких Држава, током преговора између власти у Београду и Приштини упорно су одбијали како *de facto* или *de jure* поделу Косова, тако и формирање посебне територијалне аутономије Срба на северу.[12] Једина суштинска опција на коју су пристајале Сједињене Америчке Државе и Европска унија, пре и после проглашења независности Косова 2008. године, била је снажење капацитета локалне самоуправе и на тај начин поступна интеграција северних српских општина у косовски правни и политички систем, чијем су обликовању умногоме допринеле у постконфликтном периоду након 1999. године. Имајући у виду да су САД, као и већина држава чланица Европске уније, већ признали косовску независност,[13] њихова је тежња била да се проблем, како су наводиле деловања „паралелних институција" на северу Косова, превазиђе укидањем правосудних и безбедносних структура Србије. Штавише, ово је био и кључни услов да се Србији одреди датум за отпочињање преговора о чланству са Унијом.[14]

II) ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА КОСОВА ОД АХТИСАРИЈЕВОГ ПЛАНА ДО ЈЕДНОСТРАНО ПРОГЛАШЕНЕ НЕЗАВИСНОСТИ КОСОВА

У периоду након отпочињања преговора о коначном статусу Косова половином протекле деценије постојало је много иницијатива да се заштита неалбанских заједница осигура управо кроз јачање улоге децентрализације и локалне самоуправе. Контакт група, коју су чиниле Сједињене Америчке Државе, Велика Британија, Француска, Савезна Република Немачка, Италија и Руска Федерација је током новембра 2005. године у оквиру утврђивања начела за одређивање коначног статуса Косова навела да се „заједнички живот различитих етничких заједница" на Косову може осигурати и кроз имплементацију децентрализације и кроз локалну самоуправу.[15] Након отпочињања преговора током фебруара 2006. године

[12] Видети изјаву амбасадора САД у Србији Мајкла Кирбија (*Michael Kirby*) у: Слађана Новосел, „САД не желе нову Републику Српску", *Данас*, Београд, 5. март 2013, стр. 1.

[13] Словачка, Румунија, Грчка, Шпанија и Кипар нису признале независност Косова.

[14] Видети више у: „Србија и ЕУ – како даље?: тринаест препорука за бржи улазак Србије у Европску унију", Центар за спољну политику, Фондација *Friedrich Ebert*, Београд, 2012, стр. 14–16.

[15] "Guiding Principals of the Contact Group for a settlement of the Status of Kosovo", November 2005, point 4.

са властима у Београду и Приштини специјални изасланик Уједињених нација Марти Ахтисари (*Martti Ahtisaari*) није успео да приближи позиције двеју страна. Тако је нешто више од годину дана касније представио „Свеобухватни предлог за решење статуса Косова“ (26. март 2007).[16] Овај предлог, колоквијално назван „Ахтисаријев план“, није прихваћен од стране Републике Србије, а није усвојен ни у Савету безбедности Уједињених нација због противљења Руске Федерације и Народне Републике Кине. Ипак, овај документ је послужио као својеврсни камен-темељац за проглашење независности Косова 17. фебруара 2008. године. У том смислу „Ахтисаријев план“ је представљао суштински правни оквир за доношење Устава Косова, али и бројних законских решења. Овај план је подразумевао такозвану надгледану независност Косова у предстојећем периоду уз механизме заштите неалбанских заједница. У основним начелима „Свеобухватног предлога за решење статуса Косова“ били су регулисани сви начини да се формирају косовске институције и обезбеди поштовање људских и мањинских права, права избеглих лица, заштита верског и културног наслеђа, решавање економских и власничких питања, итд.[17] Такође, у основним одредбама предвиђено је постојање безбедносних структура Косова, њихова организација, али и начин спровођења надгледане независности од стране међународних представника. У темељна начела убројане су и локална самоуправа и децентрализација.[18] У том смислу у уводном делу документа дати су само општи оквири за регулисање система локалне самоуправе у наредном периоду. То се односило на постојање општина као основних јединица локалне самоуправе, неопходност дефинисања њихових граница, могућности међуопштинске и прекограничне сарадње, са посебним освртом на заштиту права недоминантних заједница.[19] У оквиру Анекса III „Свеобухватног предлога за статус Косова“ било је предвиђено да се Србима и осталим неалбанским заједницама управо кроз процес децентрализације Косова осигурају одређена права и обезбеди додатна заштита.[20] У овом документу се промовишу сва начела Европске повеље о

[16] „Свеобухватни план за решење статуса Косова“, УНОСЕК, Беч, 16. март 2007, Интернет, http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal__Sveobuhvatan_predlog_-_serbian_final.pdf, 30/04/2013.

[17] Ibidem, члан 1–15.

[18] Ibidem, члан 6 – *Локална самоуправа и децентрализација*.

[19] Ibidem, члан 6, тачке 6.1–6.4.

[20] Ibidem, Анекс III – *Децентрализација*.

локалној самоуправи Савета Европе и, како се наводи, афирмација људских права „уз поклањање посебне пажње потребама заједница које не чине већину на Косову и њиховим припадницима на Косову“.[21] С тим у вези било је предвиђено да косовске власти усвоје нови закон о локалној самоуправи, као и о границама општина. Општинама су с тим у вези предвиђена широка овлашћења везана за локални економски развој, урбано и рурално планирање, коришћење и развој земљишта, имплементацију грађевинских прописа и контролу грађевинских стандарда и заштиту локалне животне средине.[22] У основне надлежности локалне самоуправе било је предвиђено регулисање „јавних служби и комуналних услуга“, што подразумева водоснабдевање, канализацију, локални транспорт и локалне системе за грејање.[23] Општине би требало, према Ахтисаријевом плану, да организују и локални систем цивилне заштите, а и област образовања (предшколског, основног и средњег) била је у искључивој надлежности општина.[24] Општинама Косова је у складу са Ахтисаријевим планом било предвиђено и обезбеђивање примарне здравствене заштите, породичних и других служби, јавни смештај, стамбена питања и јавна здравствена заштита.[25] Општинске надлежности су укључивале и давање лиценци службама (тржнице, културни објекти, јавни превоз, итд.) и објектима.[26] Основне надлежности општина укључивале су одређивање назива улица и тргова, обезбеђивање и одржавање паркова и јавних површина, организовање спортских и културних активности и манифестација, и туристичке активности.[27] За општину Северна Косовска Митровица било је предвиђено и да има додатне надлежности у вези са високим школством, укључујући и давање лиценци за њихов рад.[28] Овој општини, као и Грачаници и Штрпцима, било је дозвољено и организовање секундарне здравствене заштите на сопственој територији. Истовремено општинама са српском већином било је предвиђено и да имају овлашћења у области културе и промовисања

[21] Ibidem, члан 1, 1.2.

[22] Ibidem, члан 3, 3.1.

[23] Ibidem, члан 3, 3.1, ф.

[24] Ibidem, члан 3, 3.1, г–х.

[25] Ibidem, члан 3, 3.1, и–л.

[26] Ibidem, члан 3, 3.1, м.

[27] Ibidem, члан 3, 3.1, н–q.

[28] Ibidem, члан 4, 4.1.1. и 4.1.2.

културног и верског наслеђа ове заједнице.[29] „Ахтисаријев план“ је одређивао могућност српским општинама да осигурају и шира овлашћења приликом именовања командира полицијских станица, наводећи притом да ће се то чинити уз сагласност Министарства унутрашњих послова Косова.[30] Централне власти Косова требало је да осигурају и поверавање одређених надлежности општинама везаних за катастарске и матичне књиге, регистрацију гласача и фирми, расподелу социјалне помоћи и заштиту шума.[3] Међутим, у „Ахтисаријевом плану“ било је предвиђено и да поред побројаних, централне власти Косова могу пренети и друге надлежности јединицама локалне самоуправе.[32] Овим документом била је предвиђена и административна контрола (ревизија) рада локалних самоуправа, које су како је напоменуто, ограничене надлежностима утврђеним Уставом Косова и законима из области локалне самоуправе.[33] Члан 7. Анекса III „Свеобухватног предлога за решење статуса Косова“ предвиђао је извођење наставе на српском језику и то у складу са наставним плановима Министарства просвете Србије, али уз претходно обавештавање косовског ресорног министарстава.[34] Уколико косовско министарство не дâ сагласност потребно је да Независна комисија утврди да ли у наставним програмима Министарства просвете Србије постоје неусаглашености са уставним системом Косова и његовим законима.[35] Универзитет у Северној Косовској Митровици дефинисан је као „аутономна установа“,[36] те да зато има овлашћења да доноси свој статут и утврди начин своје организације. Општина би с тим у вези требало да има надлежности за функционисање овог универзитета.[37]

На основу начела изнетих у Европској повељи о локалној самоуправи Савета Европе општинама је дата могућност да успостављају међуопштинску сарадњу.[38] Зато је предвиђено формирање „општинских партнерстава“ уз

[29] Ibidem, члан 4, 4.1.3, а.

[30] Ibidem, члан 4, 4.1.3, б.

[31] Ibidem, члан 5, 5.1.

[32] Ibidem, члан 5, 5.2.

[33] Ibidem, члан 6, 6.1.

[34] Ibidem, члан 7, 7.7.1.

[35] Ibidem, члан 7, 7.1.2.

[36] Ibidem, члан 7, 7.2, 7.2.1.

[37] Ibidem, члан 7, 7.2, 7.2.3.

[38] Ibidem, члан 9.

право за образовање њихових органа.[39] Избор ових органа био би посредан и њих би бирали представници власти локалних самоуправа. Други вид међуопштинске сарадње био је везан за „удружења општина“ Косова, а ради заштите и координације њихових надлежности у складу са законодавством о локалној самоуправи.[40] Ово је подразумевало да је чланство у удружењима општина везано искључиво за косовске општине, али им је дозвољена могућност сарадње са „међународним партнерима“, односно сродним асоцијацијама изван Косова.[41] Косовским општинама било је дозвољено и да сарађују са институцијама Србије, као и да српске институције с тим у вези обезбеде „финансијску и техничку помоћ“.[42] Оне би о томе требало да обавесте ресорно косовско министарство локалне самоуправе уз достављање нацрта свих предвиђених активности.[43] Било је предвиђено и под којим условима косовске општине могу добити финансијске донације од стране Србије, али и да оне не би утицале на прилив средстава из буџета Косова.[44] „Свеобухватни програм за решење статуса Косова“ предвиђао је и оснивање нових општина на Косову, а након доношења посебног закона о административним границама општина.[45] С тим у вези било је поменуто ширење општине Ново Брдо, а за предратну територију општине Косовска Митровица било је предвиђено да се формирају две општине – Северна Митровица и Јужна Митровица, које би имале заједнички одбор за сарадњу у оквиру својих законских надлежности.[46] Ово решење у „Ахтисаријевом плану“ представљало је покушај да се ипак на одређени начин превазиђе стриктна етничка подела Косовске Митровице, која је уз босанскохерцеговачки град Мостар једини етнички подељени град на простору некадашње Југославије. Наведени план Мартија Ахтисарија био је неприхватљив за власти у Београду, а косовске Привремене институције самоуправе су 17. фебруара 2008. године једнострано прогласиле независност. Ово је само додатно допринело сушинској одвојености северног дела Косова, односно доминантно српских општина, али и поступној интеграцији Србима

[39] Ibidem, члан 9, 9.1.1.

[40] Ibidem, члан 9, 9.2.

[41] Ibidem, члан 9, 9.2.1.

[42] Ibidem, члан 10.

[43] Ibidem, члан 10, 10.2.

[44] Ibidem, члан 11.

[45] Ibidem, члан 12.

[46] Ibidem, члан 13.

настањених општина централног и источног Косова. Тако се до 2013. године може говорити о драстичној разлици у статусу Срба са севера и остатка Косова. Уследио је низ међународних признања Косова,[47] али и отварање бројних спорних питања између власти у Београду и Приштини. Но, управо је у примени начела децентрализације и ојачане локалне самоуправе (по етничкој основи), међународна заједница видела могућност да проблем реши, односно да дође до укидања двовлашћа на Косову путем укидања институција Србије на северу ове територије.

III) КОНСТИТУТИВНИ АКТ КОСОВА И ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

Након проглашења независности Косова 17. фебруара 2008. године, Скупштина је донела и Устав, који је на снагу ступио 15. јуна исте године. У његовим основним начелима предвиђа се и право на локалну самоуправу, кроз постојање општина као основних јединица самоуправе.[48] Такође, у темељним одредбама Устава Косова наведено је да се њихов рад и делокруг надлежности утврђују посебним законом.[49] У поглављу X Устава Косова – *Локална самоуправа и територијална организација*, предвиђено је да право на локалну самоуправу треба да буде реализовао у складу са посебним законом.[50] Истакнуто је и да органи локалне самоуправе треба да поштују Устав и законе Косова, али и Европску повељу о локалној самоуправи Савета Европе. [51] Овде се међутим појавило једно ограничење којим се тврди да начела из Европске повеље о локалној самоуправи треба да се спроводе у зависности од „мере до које се то захтева од државе потписнице".[52] Овим се у основи оставља могућност да се дерогира одређени део надлежности општина и њихових асоцијација, који је био предвиђен „Свеобухватним предлогом за решење статуса Косова", а који се односио управо на Европску повељу о локалној самоуправи. Уставом је потом утврђена и основа система локалне самоуправе кроз постојање општина, неопходност заштите недоминантних етничких

[47] Косово је од 17. фебруара 2008. до 1. маја 2013. године признало 98 земаља.

[48] Устав Републике Косово, 15. јун 2008, члан 12, став 1.

[49] Ibidem, члан 12, став 2.

[50] Ibidem, члан 123, став 3.

[51] „Europan Charter on Local Self-Government", Council of Europe, Strasbourg, October 15, 1985.

[52] Устав Републике Косово, op. cit., члан 123, став 3.

заједница у њима, начин утврђивања граница општина, право на изворне и поверене надлежности, међуопштинска и прекогранична сарадња, итд.[53] Такође, предвиђено је да општине имају и своје изворне и поверене приходе, али и да су дужне да делују у складу са Уставом Косова и законима из области локалне самоуправе.[54] Дакле, у Уставу Косова изостављен је велики део одредаба „Свеобухватног предлога за решење статуса Косова". Такође, Косово је својим конститутивним актом устројено као централистичка територија. Жеља уставотвораца је очигледно била да се заобиђе јачање локалне самоуправе, навођењем бројних делова ранијег Ахтисаријевог плана, али и заштита права општина са српском већином. Ипак, *Закон о локалној самоуправи Косова*[55] утврдио је надлежности општина и начин њихове унутрашње организације. У искључиве надлежности општина укључена су сва овлашћења која су предвиђена „Свеобухватним предлогом за решење статуса Косова".[56] Исто се односи и на поверене надлежности централних органа општинама Косова.[57] Ова решења су примењена и у случају Северне Косовске Митровице у области образовања, односно тамошњег универзитета.[58] Овде, ипак, треба нагласити и поглавље V Закона о локалној самоуправи на Косову, којим се предвиђа међуопштинска сарадња.[59] Општинама је дата могућност да сарађују у оквиру својих надлежности и надлежности локалних заједница у складу са Европском повељом о локалној самоуправи. У закону се и даље очувао израз „партнерство општина", који се наводио у „Ахтисаријевом плану".[60] Финансирање наведених активности је међутим остављено општинама. Осигурано је и право прекограничне сарадње са Републиком Србијом, али по посебној процедури, сличној већ наведеној у „Ахтисаријевом плану" и уз контролу приштинског министарства које је надлежно за локалну самоуправу.[61] Посебно је битно напоменути чланове 31. и 32. *Закона о локалној самоуправи Косова* којима се предвиђа право општина на удруживање. „Удружења/заједнице општина на Косову" морају бити

[53] Ibidem, члан 124, тачке 1–7.

[54] Ibidem, члан 124, тачка 3.

[55] Закон о локалној самоуправи, закон број 03/L – бр. 40, 20. фебруар 2008.

[56] Ibidem, Поглавље III, *Надлежности општина*, члан 15–23.

[57] Ibidem, члан 18.

[58] Ibidem, члан 21.

[59] Ibidem, члан 28.

[60] Ibidem, члан 29.

[61] Ibidem, члан 30.

транспарентно основане, наводи се у овим члановима, са јавно доступним оснивачким актима. Она могу понудити својим чланицама обуку особља, изградњу капацитета, техничку помоћ и истраживачки рад.[62] Такође, предвиђено је да удружења општина могу сарађивати са међународним асоцијацијама локалне самоуправе.[63] Битно је напоменути и да је чланом 23. Закона о локалној самоуправи Косова предвиђено да општине са српском већином имају додатна права у вези са избором командира полицијских станица, што је додатно регулисано *Законом о Косовској полицији*.[64] У члану 42. овог закона јасно се утврђује процедура начина избора командира полицијских станица у српским срединама, а на предлог њихових скупштина општина. У области локалне самоуправе Косово је усвојило и законе о финансирању локалне самоуправе, о локалним изборима, о непокретној имовини општина, као и закон о јавно-приватном партнерству.[65] *Законом о административним границама општина на Косову*[66] формиране су нове општине – Ново Брдо, признато постојање Северне и Јужне Митровице, Ђенерал Јанковић, Јуник, Мамуша, Грачаница, Ранилуг, Партеш и Клокот. Ово је такође учињено у складу са Ахтисаријевим планом. *Закон о међуопштинској сарадњи општина Косова* из 2011. године није предвидео јасан оквир за формирање заједнице/асоцијације општина, али се утврђују могућности прекограничне сарадње локалних самоуправа.[67] У члану 11. овог закона јасно су набројане околности у складу са којима се могу основати заједнички административни органи, укључујући и њихове надлежности, састав и процедуре рада. Овај закон је прилично лимитирао могућности за формирање асоцијација општина. У међувремену је, међутим, донета уредба којом се детаљније регулише међуопштинска сарадња на Косову. *Уредбом број 09/2013 о подстицању међуопштинске сарадње* од 27. марта 2013. године указано је на то да је њен превасходни циљ интензивирање развоја у социјално-економској сфери појединих подручја.[68] Истом уредбом су још наглашена и начела на којима се заснива међуопштинска сарадња, а у њене надлежности убрајају се

[62] Ibidem, члан 32, тачка 32.3.

[63] Ibidem, члан 33.

[64] Закон о Косовској полицији, бр. 04/L-076, 2. март 2012.

[65] Видети више на сајту Асоцијације косовских општина, Интернет, http://komunat-ks.net/ligjet-bazike-per-pushtetin-lokal/?lang=sr.

[66] Закон о административним границама општина, бр. 03/L, бр. 041, 20. фебруар 2008.

[67] Закон о међуопштинској сарадњи, бр. 04/L, бр. Л-010, 21. јул 2011.

[68] Уредба Бр.09/2013 о подстицању међуопштинске сарадње, Влада Косова, одлука бр. 04/121, од 27. марта 2013.

социјалноекономски и локални развој, развој и коришћење земљишта, урбано и рурално планирање, очување животне средине, промоција и развој туризма, промоција и заштита културног наслеђа и развој општинске инфраструктуре.[69] Истом уредбом планирано је да се облици међуопштинске сарадње могу финансирати из буџета Косова, буџета локалних самоуправа и међународних фондова.[70] Такође, указано је на то да се она може финансирати и из фондова Европске уније. Надзор рада и координацију међуопштинске сарадње ће вршити Министарство админис-трације локалне самоуправе Косова, оцењено је у наведеној уредби.[71] Анализом Устава Косова, закона и подзаконских аката који регулишу област локалне самоуправе, можемо констатовати да су готово сва решења „Свеобухватног предлога за решење статуса Косова" узета у обзир. Овим је створена нова реалност која подразумева да је друштво на Косову суштински етнички подељено и да је то верификовано од стране приштинских власти и међународне заједнице.

IV) ДОГОВОР ВЛАСТИ У БЕОГРАДУ И ПРИШТИНИ У ВЕЗИ СА ФОРМИРАЊЕМ ЗАЈЕДНИЦЕ СРПСКИХ ОПШТИНА КОСОВА

После проглашења независности Косова 2008. године сваки дијалог између власти у Београду и Приштини био је суспендован до почетка марта 2011. године. На инсистирање Европске уније, али и Сједињених Америчких Држава, отпочео је дијалог о такозваним техничким питањима. Он је подразумевао да се поступно релаксирају односи између Београда и Приштине, али и да се реше бројни проблеми које имају грађани, од слободе кретања, признавања личних докумената, диплома, телекомуникационих система, енергетике, итд. У међувремену ови преговори између Београда и Приштине резултирали су постизањем бројних споразума. Једно од најосетљивијих питања у овим преговорима био је положај српских општина на северу Косова. После девет рунди преговора власти у Београду и Приштини су 19. априла 2013. године у Бриселу постигле споразум о формирању Заједнице/Удружења српских општина (ЗСО), локалним полицијским јединицама и организацији правосуђа на северу Косова.[72] Мада

[69] Ibidem, члан 6. *Надлежности*.

[70] Ibidem, члан 7. *Извори финансирања међуопштинске сарадње и регионалног развоја*.

[71] Ibidem, члан 9. *Координација међуопштинске сарадње* и члан 11. *Надзор спровођења*.

[72] "Unofficial text of proposed Kosovo agreement", RTV B92, Belgrade, 19 April, 2013, Интернет, http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2013&mm=04&dd=19&nav_id=85799, 29/04/2013.

се у наведеном документу, односно основној верзији на енглеском језику користи израз *Association/Community of Serb majority municipalities in Kosovo*, који би се могао превести као „Асоцијација/Заједница општина са српском већином“, у јавности Србије чешће се преводи као „Заједница српских општина“.

Овом документу претходила је снажна иницијатива Србије да се положај Срба на Косову побољша захваљујући формирању Заједнице српских општина.[73] Наведени договор прихваћен је од стране Народне скупштине Републике Србије и Скупштине Косова, али се тренутно воде преговори о начину његове имплементације. Споразумом између власти у Београду и Приштини прихваћено је формирање Удружења/Заједнице српских општина на Косову. Предвиђено је да она у свој рад укључи и друге општине, „ако се о томе сложе чланице“.[74] Предвиђено је да ће ЗСО имати свој статут и да су „гаранције за Заједницу важећи закон и уставно право“.[75] Овим се заправо потврђује основна интенција споразума да се целокупна територија Косова интегрише, рачунајући и четири српске општине на северу, а на којима приштинске институције нису имале никакве ингеренције. Предвиђено је да ЗСО може бити расформирана искључиво по одлуци њених општина чланица.[76] Истовремено у споразуму је наглашено да ће у складу са будућим Статутом Заједнице српских општина постојати председник, потпредседник, скупштина и веће.[77] И овде се наводи да ће организација Заједнице српских општина бити истоветна Заједници косовских општина (алб. *Asociacioni të Komunave të Kosovës*).[78] Треба напоменути да Заједница косовских општина од 2001. године постоји као интересна асоцијација локалних власти. Њен циљ је афирмација локалне самоуправе и заштита надлежности локалних заједница. Делује на основу свог Статута и Правилника о раду, а утврђује и вишегодишње планове активности. Она

---

[73] „Платформа за преговоре“ и „Резолуција о Косову и Метохији“ усвојене су у Народној скупштини Србије 14. јануара 2013. године, након дуже расправе и сукобљавања ставова политичких партија, Интернет, http://www.propisi.net/index.php?option=com_content&view=article&id=597:2013-01-14-11-31-03&catid=1:latestnews&Itemid=76, 29/04/2013.

[74] “Unofficial text of proposed Kosovo agreement”, op. cit., p. 1.

[75] Ibidem, 2.

[76] Ibidem.

[77] Ibidem, 3.

[78] Видети: Интернет, http://komunat-ks.net/per-ne/historiku/?lang=sr.

има искључиво консултативну улогу приликом доношења закона из области локалне самоуправе. Полазећи од косовског законодавства у области локалне самоуправе и Европске повеље о локалној самоуправи Савета Европе, у споразуму Београда и Приштине остављено је право општинама да сарађују на примени надлежности (изворних и поверених), а наглашено је да ће надлежности заједнице бити везане и за „привредни развој, образовање, здравство, урбанизацију и рурално планирање“.[79] И овде видимо да су експлицитно наведене надлежности Заједнице српских општина суштински усаглашене са законодавством Косова у области локалне самоуправе, а посебно са *Законом о локалној самоуправи* (2008) и *Уредбом број 09/2013 о подстицању међуопштинске сарадње* од 27. марта 2013. Предвиђено је да централне власти Косова могу пренети и „додатна овлашћења“ на Заједницу српских општина.[80] И ова могућност је предвиђена косовским законодавством о локалној самоуправи. Такође, у складу са законодавством Косова Заједница српских општина ће имати улогу представника (*representative role*) према централним властима у Приштини, као и место у Саветодавном већу заједница при канцеларији председника Косова.[81] Ово тело је основано у складу са Уставом Косова и циљ му је да указује на проблеме мањинских заједница, као и да даје саветодавна мишљења о законима који се усвајају, а тичу се њиховог статуса. У току предстојећег процеса спровођења решења из споразума Београда и Приштине предвиђено је да се избори за локалне скупштине у општинама са српском већином одрже током ове године у складу са законима Косова[82] и уз подршку Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), као и у складу са међународним стандардима.[83] Наведена решења представљају оквир за успостављање Заједнице српских општина Косова и подложна су додатној разради у оквиру преговора који се воде између власти у Београду и Приштини. Такође, посебан проблем представља опредељеност представника српских општина са севера Косова да не прихвате споразум из Брисела. Друга битна промена фактичког стања на северу Косова односиће се на ингеренције Косовске полиције која ће преузети надлежности од досадашњих полицијских

[79] “Unofficial text of proposed Kosovo agreement”, op. cit., p. 4.

[80] Ibidem, 5.

[81] Устав Републике Косово, op. cit., члан 60. – *Саветодавно веће заједница*.

[82] Видети: Закон о локалним изборима, бр. 03/L-072. од 5. јуна 2008.

[83] “Unofficial text of proposed Kosovo agreement”, op. cit., p.11.

структура.[84] Ово, дакле, подразумева и интеграцију досадашњих структура Министарства унутрашњих послова Србије у састав Косовске полиције. Истовремено и члановима „других безбедносних структура Србије“ биће понуђено да учествују у раду косовских институција и органа.[85] На северу Косова ће бити именован и регионални полицијски командир, који ће бити припадник српске заједнице, предложен од ресорног министарства Косова, а са списка који треба да доставе председници општина у име Заједнице српских општина.[86] Предвиђено је да етнички састав севера Косова буде у потпуности осликан у оквиру тамошњег састава Косовске полиције.[87] Правосудна власт на северу Косова ће, такође, бити инкорпорирана у правни систем Косова.[88] Апелациони суд у Приштини оформиће посебни панел у којем ће бити судије српске националности и који ће бити надлежан за „све већински српске општине“.[89] Такође, једно одељење овог суда биће смештено у Северној Косовској Митровици, а при њему ће бити основане и додатне комисије које ће већински сачињавати судије српске националности. У споразуму се у тачки 14. посебно наглашава да власти у Београду и Приштини неће једна другу блокирати у току придруживања Европској унији, као и да неће охрабривати или подржавати друге да то чине. Решавање питања севера Косова био је један од водећих услова да Република Србија добије датум за отпочињање преговора о чланству са ЕУ, као и да Косово отпочне преговоре о закључивању Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом. Након што су успешно окончани преговори Европска комисија је 22. априла 2013. године дала препоруку да се Србији одобри датум за почетак преговора о чланству са Унијом, а да Косово отпочне преговоре о закључивању Споразума о стабилизацији и придруживању.[90]

---

[84] Ibidem, 7.

[85] Ibidem, 8.

[86] Ibidem, 9. Видети и: Закон о Косовској полицији, op. cit., члан 42.

[87] Ibidem, 9.

[88] Ibidem, 10.

[89] Ibidem, 10.

[90] „ЕУ: Србији препорука за датум преговора, Косову за ССП“, *Радио Слободна Европа*, Праг, 22. април 2013, Интернет, http://www.slobodnaevropa.org/archive/news/20130422/500/500.html?id=24964616, 30/04/2013.

V) ЗАКЉУЧАК

Потпора већине држава Европске уније и Сједињених Америчких Држава проглашеној косовској независности приморала је Републику Србију да на одређени начин прихвати новоуспостављено фактичко стање на терену. Наравно, Србија је устрајала на свом ставу да неће признати независност Косова. Због тога је након 2011. године константно вршен политички притисак на власти у Београду и Приштини да се води дијалог о бројним питањима, која се тичу односа двеју страна. До сада је, имајући у виду да дијалог са краћим прекидима траје две године, учињено доста у процесу нормализације односа власти Београда и Приштине, али без *de jure* признања косовске независности. Свакако најзначајније досадашње достигнуће у овим преговорима представља споразум о установљавању Заједнице српских општина од 19. априла 2013. године, путем којег је први пут у досадашњем току преговора учињено нешто конкретно на заштити права Срба на Косову. Наравно, тек нас очекује дуг и вероватно проблематичан пут до коначне имплементације овог споразума, али су његове темељне одредбе допринеле извесној релаксацији у односима Београда и Приштине, и нису изазвале значајније отпоре у јавности. Ојачана локална самоуправа на Косову и конституисање Заједнице српских општина допринеће томе да се очува самобитност доминантно српских средина и спречи значајније исељавање са ових подручја. Такође, доћи ће до стварања претпоставки за локални развој српских средина на Косову, али и њихову сарадњу са властима у Београду. Ипак, јасно је да ће ти видови сарадње зависити од става и позиције централних власти Косова. Имајући у виду да су Европска унија, али и Северноатлантски савез (НАТО) својеврсни гаранти овог споразума искључена је могућност да се приштинске власти определе за насилне акције, како би успоставиле своје надлежности на северу Косова. Србија је, са друге стране, успела да покаже да је за мирно решавање свих проблема и спорова на Косову и да тако ојача своју до сада некредибилну спољнополитичку позицију. Срби са севера Косова ће успети у перспективи да очувају одређене везе са властима Србије и да их учине много транспарентнијим него што су до сада биле. Истовремено, то ће утицати и на улагања средстава Србије на северу Косова и расходе из државног буџета. Наравно да власти у Београду треба да инсистирају на одсуству дискриминације Срба у правосудним органима, Косовској полицији и безбедносним структурама након њиховог уласка у косовске оквире. Евентуално тражење погодних лидера на северу Косова и неуважавање начела истинске репрезентативности Срба од

стране централних косовских власти, такође, може бити проблем који ће се одразити на имплементацију споразума. Такође, власти у Приштини треба да гарантују спровођење свих сегмената споразума без процедуралних, бирократских и сличних препрека.

Релативна мултиетничност Косова, која је постојала пре распада бивше СФР Југославије, сигурно неће у наредном периоду бити поново успостављена, али се суживот албанског и српског народа мора осигурати. То подразумева да ће потенцијално побољшање социјалноекономских прилика на Косову постепено утицати и на пораст поверења међу етничким заједницама на Косову. Истовремено, пут Косова ка Европској унији постепено ће смањити етничку дистанцу или јаз између Албанаца и Срба. Зато је битно да и власти у Приштини, премда суочене са бројним економских проблемима, очувају европску оријентацију, прокламовану у својим спољнополитичким приоритетима.[91] Улазак свих субјеката на Западном Балкану у Европску унију осигураће и почетак нове етапе, у којој ће се интензивирати бројни видови сарадње, а самим тим ће уследити и потпуно растерећење односа између приштинских и београдских власти. Као и увек на Балкану, међутим, требало би бити веома опрезан са оптимистичким проценама. У преосталом делу дијалога између власти у Београду и Приштини остало је још неколико веома важних питања. Питање сагласности владе у Београду са учешћем Косова у раду међународних организација биће сигурно једна од значајнијих препрека. Ова тачка је избачена из споразума Београда и Приштине, којим је било предвиђено формирање Заједнице српских општина.[92] Друга веома битна питања попут заштите имовине и статуса Српске православне цркве, повратка интерно расељених лица и статуса државне имовине Србије на Косову, такође у наредном периоду могу постати веома осетљиве теме. Обе стране су се бриселским споразумом, ипак, сагласиле да ће до половине јуна ове године убрзати и привести крају договоре о областима енергетике и телекомуникационих система на Косову.[93]

---

[91] О спољнополитичким приоритетима Косова видети више: Сајт Министарства иностраних послова, Интернет, http://www.mfa-ks.net/?page=3,98.

[92] „Дачић: Тачи минирао преговоре“, *Танјуг*, Београд, 18. април 2013. Пренето на *web* сајту РТВ Б92, Интернет, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=04&dd=18&nav_category=640&nav_id=706110, 29/04/2013.

[93] “Unofficial text of proposed Kosovo agreement”, op. cit., p. 13.

VI) ИЗВОРИ

1. Administrative Direction No. 2005/11 on Pilot Projects – Implementing UNMIK regulation No. 2000/45 on self-government of municipalities in Kosovo, section 2 – Pilot Municipal Units, UNMIK/DIR/2005/11, 22 July 2005.
2. Beha, Adem, "Decentralization in Kosovo: A Challange to Deal With?", *Journal of Peace, Conflict and Development*, Issue 17, August 2011, Интернет, http://www.bradford.ac.uk/ssis/peace-conflict-and-development/issue-17/Iss-17-Art-2-Decentralisation-in-Kosovo.pdf.
3. „Дачић: Тачи минирао преговоре", *Танјуг*, Београд, 18. април 2013.
4. Đukanović, Dragan, "Decentralization of Kosovo", *Review of International Affairs*, Vol. LV, No. 1115, Belgrade, 2004.
5. Ђукановић, Драган, „Измене етничких структура држава насталих од Југославије: путеви нове етничке хомогенизације", у: Др Слободан Нешковић (ур.), *Безбедност у постмодерном амбијенту*, Центар за стратешка истраживања националне безбедности (ЦЕСНА Б), *Hanns Seidel Stiftung*, Београд, 2008.
6. Đukanović, Dragan, "The Post-Conflict Integration of Minority Ethnic Communities in Kosovo", у: Stojić-Karanović, Edita, Furuya, Daisuke (eds.), *Japan and Serbia in a Forseeable Future*, Research Institute for World Languages, Osaka University, Osaka, Japan, 2009.
7. "Europan Charter on Local Self-Government", Council of Europe, Strasbourg, October 15, 1985.
8. "Framework Agreement – concluded at Ohrid, signed at Skopje, Macedonia, on 13 August 2001: Framework Agreement", Ohrid, 13 August 2001, Интернет, http://www.refworld.org/cgibin/texis/vtx/rwmain?page=category&category=LEGAL&publisher=&type=&coi=MKD&docid=3fbcdf7c8&skip=0.
9. "Guiding Principals of the Contact Group for a settlement of the Status of Kosovo", November, 2005.
10. Лаћевац, Ивона, Ђукановић, Драган, „Косово – између прокламоване мултиетничности и стварне етничке подељености", *Нова српска политичка мисао*, ИИЦ Нова српска политичка мисао, вол. XVI, број 1–2, Београд, 2008.
11. Новосел, Слађана, „САД не желе нову Републику Српску", *Данас*, Београд, 5. март 2013.
12. Попис становништва, домаћинстава и станова 1981 године, Покрајински завод за статистику САП Косова, Приштина, 1984.
13. „Резолуција о Косову и Метохији", Народна скупштина Републике Србије, Београд, 14. јануар 2013, Интернет, http://www.propisi.net/index.php?option=com_content&view=article&id=597:2013-01-14-11-31-03&catid=1:latest-news&Itemid=76.

14. „Србија и ЕУ – како даље?: тринаест препорука за бржи улазак Србије у Европску унију“, Центар за спољну политику, Фондација *Friedrich Ebert*, Београд, 2012.
15. „Свеобухватни план за решење статуса Косова“, УНОСЕК, Беч, 16. март 2007, Интернет, http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal__Sveobuhvatan_predlog_-_serbian_final.pdf.
16. “Unofficial text of proposed Kosovo agreement”, RTV B92, Belgrade, 19 April, 2013, Интернет, http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2013&mm=04&dd=19&nav_id=85799.
17. Уредба бр. 09/2013 о подстицању међуопштинске сарадње, Влада Косова, одлука бр. 04/121, 27.03.2013.
18. Устав Републике Косово, 15. јун 2008.
19. Закон о административним границама општина, бр. 03/L, бр. 041, 20. фебруар 2008.
20. Закон о Косовској полицији, бр. 04/L-076, 2. март 2012.
21. Закон о локалним изборима, бр. 03/L-072. од 5. јун 2008.
22. Закон о локалној самоуправи, бр. 03/L – бр. 40, 20. фебруар 2008.
23. Закон о међуопштинској сарадњи, бр. 04/L, бр. L-010, 21. јул 2011.

UDK: 342.57(497.11)
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 43–44, стр. 335–360
Изворни научни рад

Лука БРЕНЕСЕЛОВИЋ[1]

О ЗАШТИТИ ОСНОВНИХ ПРАВА У СРБИЈИ У СВЕТЛУ ЛОШЕ ОЦЕНЕ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ – РАЗЛОЗИ НИСКОГ СТЕПЕНА СТВАРНЕ ЗАШТИТЕ ОСНОВНИХ ПРАВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И НЕОПХОДНЕ МЕРЕ ЗА ЊЕНО ПОБОЉШАЊЕ

ABSTRACT

The issue of fundamental rights in Serbia is particularly sensitive. Speaking with the words of European Commission: "The legal and policy framework for human rights and the protection of minorities in Serbia is, overall, in line with European standards". However the Commission has also stated that, regarding those rights, the "implementation of the legislation needs to be stepped up". This problem of an insufficient "implementation" is a fundamental problem of Serbian legal system which overhauls daily politics and political consensus of the ruling parties. It is rather a structural problem which is deeply connected with the transfer culture of the Serbian legal system and society in general. The provisions which provide fundamental rights are neither introduced nor implemented within the broader social framework. In the contrary, the fundamental rights provisions have been transplanted from the foreign legal system without any sense for local, culturally determined tasks and problems, and without a consciousness for the content of introduced guaranties in their original social framework. Therefore there are many fundamental rights (freedom of science, autonomy of universities) which live rather only in books, than in action. Some well-known fundamental principles, as the one of equality, are also not taken seriously. Irresponsibly enough, the equality is introduced only in such aspects, which have been a part of classical discussions and works in the Western societies. On the other side, specific problems of equality in the Serbian society, being

[1] Институт за упоредно право, Београд. Рад је резултат рада на Пројекту Института за упоредно право из Београда: „Српско и европско право – упоређивање и усклађивање". Електронска адреса аутора: breneselovic@hotmail.com.

not introduced in the Western literature, are overseen or simply ignored. The fundamental guaranties are rather accepted as some uncrackable foreign codes than as vivid concepts which may improve the social welfare and the quality of the personal life.

Key words: Basic Rights, Human Rights, EU, Stabilisation and Association Process (SAP), Legal Transfer, Legal Culture, Law in Action, Law Implementation, Constitutional Theory, Serbia.

I) УВОД

Према ставу који је у два важна акта 2011. године заузела Европска комисија, у нашој земљи постоји адекватан „законски и стратешки" оквир за „заштиту људских права и права мањина".[2] Ова позитивна оцена знатно је, међутим, релативизована назнаком Комисије да је управо у наведеној области „неопходно унапредити спровођење закона".[3] Када су људска и уопште основна права у питању, фигура спровођења и неспровођења закона само је политички еуфемизам, који не значи ништа друго него да се у Србији основна права не поштују и да не постоји њихова учинковита заштита. Узроци таквог стања су разнолики и прегледности ради могу се разврстати у три велике целине: (1) у Србији не постоји или доскора није постојао адекватан институционални оквир за заштиту основних права; (2) приликом преузимања система основних права из страних поредака, наш уставотворац није подстакао и преузимање одговарајућег догматичког (теоријског) оквира који би у погледу примене уставних гарантија створио правну сигурност и спречио самовољу, која осим што се често испољава на штету основних права као њихово закидање, понекад се појављује и као узрок ексцесивне и као такве *противуставне и противправне* заштите извесног броја у пракси привилегованих основних права. Недостатак догматике је *кључни* узрок слабог поштовања и лоше заштите основних права у нашој Републици; (3) Коначно, у погледу једне, немале групе основних права, ни у друштву ни у правној струци не постоји свест о значају добара која су одређеном гарантијом заштићена, а без те свести не

[2] Саопштење Европске комисије Европском парламенту и Савету – Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији од 12.10.2011. – (латиницом): COM (2011) 668, на стр. 8 (Б.1) и 12 (Б.3), као и пропратни Аналитички извештај, датиран такође 12.10.2011. – SEC (2011) 1208, стр. 29 ff. (Б.1.2) и 129 ff. (Б.3.23) српске верзије.

[3] У Саопштењу/Мишљењу на стр. 8 (Б.1) и 12 (Б.3), као и у Аналитичком извештају, на стр. 48 (Б.1.4) и 129 (Б.3.23). У енглеском тексту стоји *legislation* уместо *закон*, тако да се примедба односи на поштовање и спровођење прописа уопште (Устав, закони итд.).

постоји ни правно убеђење да је реч о „пуноправним“ правима која треба поштовати. Има сигурно држава на свету, где назнака да се неки закон не примењује или не спроводи, указује на некакав сасвим опипљив проблем из управног рада, као што је недостатак просторија или инспектора, или недостатак неопходних мерних инструмената. Таквих земаља има, и лако ћемо се сложити да у погледу неких закона и уредби исте тешкоће постоје и у Србији. Но у погледу основних права узроци мањкавог спровођења су други и у крајњој линији везани су за саму суштину нашег правног поретка и наше правне културе која је изразито трансферна, и у којој се, као таквој, правни институти не уносе са живом представом о њиховом пореклу, значају и домашају, већ се као помодне ствари пресликавају *филолошки* и затим стављају у законске текстове.

II) ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР И ЗАШТИТА ОСНОВНИХ ПРАВА

Први је разлог нарочито ниског степена стварне заштите основних права у Републици Србији лош институционални оквир. Реч је пре свега о три појаве:

(1) Уставни суд Србије надовезао се делом кадровски, а делом и према општем настројењу, на свест о уставном судовању која се развила у социјалистичкој Југославији, где је, поглавито како би се спречио сукоб са СКЈ, улога уставних судова и у теорији и практично била минимализована.[4] Да ли само из тог, или из неког другог разлога, главна одлика рада нашег уставног суда је једна необична *активна пасивност* и повлађивање егзекутиви, на чије опасности је недавно скренуо пажњу и професор Грубач.[5] Такво се настројење нашег Уставног суда огледа и у реторици судских одлука и у редоследу решавања случајева и уопште у целокупном начину на који се врши уставно судовање. Док се у другим државама, као што су Немачка или нама суседна Хрватска, види задовољство уставних судова да пониште одредбу рђавог закона, или да се ставе у заштиту грађанина коме је у парничном или неком другом поступку учињена очигледна и у светлу устава битна неправда, дотле је главни извор задовољства нашег Уставног суда у проналаску неке уставне или законске

[4] Видети за такво гледиште нпр.: Јован Ђорђевић, „Уставно судство и друштвенополитички систем Југославије“, *Анали ПФ Бг*, 3–4/1985, стр. 379–383.

[5] Момчило Грубач, „Уставно судство у Србији“, *Гласник АКВ*, 11/2011, стр. 553–575, посебно на стр. 563 итд.

одредбе коју може да искористи као оправдање да одбаци, да одбије, уопште речено: да што мање било шта мења и да се што више уздржи од рада из свог делокруга. Ова појава у вези је и са појмом права у нашем правном поретку,[6] и чини се да је најдаље отишла када је наш Уставни суд, у тренутку када није имао председника, сам паралисао свој рад једним сасвим произвољним тумачењем правила која су уређивала његово поступање.[7]

(2) Унутрашња организација Уставног суда и правила поступка која су 2007. године била прописана Законом о Уставном суду била су *неадекватна,* јер су *grosso modo* захтевала да сваки судија уставног суда доноси сваку одлуку. Таква је расподела посла била својеврсни куриозитет, јер је са једне стране проузроковала преоптерећеност судија – будући да је сваки судија учествовао у доношењу сваке одлуке – док је, са друге стране, број завршених предмета био мален – такође са разлога што је сваки судија учествовао у доношењу сваке одлуке. Тек су изменама Закона о Уставном суду из децембра 2011. године створени услови за отклањање овог структуралног недостатка.[8] Те су прошлогодишње измене приближиле рад нашег Уставног суда немачком Савезном уставном суду, није ли њима предвиђено да се у Уставном суду, осим у пленуму, суди и у великим и малим већима (видети: сада чл. 42–42в Закона о Уставном суду). То процедурално зближавање није никаква случајност, него је наш законодавац управо и гледао да систем рада признатог немачког Савезног уставног суда прихвати и пренесе код нас. Међутим, само устројство великих и малих већа још није гаранција да је сада стварно обезбеђен исти степен садржинске и процесне учинковитости који одликује рад немачког Савезног уставног суда. Законским изменама постигнуто је само привидно одн. спољње приближавање рада нашег и немачког уставног суда: систем рада судија је поистовећен, али је уређење стручне службе (чл. 27 итд. Закона о Уставном суду), која има стратешки значај за рад уставних судова, код нас и у Немачкој, остало другачије. У немачком Савезном уставном суду сваки судија има 4 сарадника или асистента, који се узимају на период од 2–3 године у правилу *из круга истакнутих судија у редовним судовима.*[9] Овим се постижу

---

[6] Видети: Лука Бренеселовић, „О језичком преламању појма права“, у: *Споменица Валтазара Богишића*, књ. 1, Београд, 2011, стр. 247–260.

[7] Момчило Грубач, „Уставно судство у Србији“, (фн. 4), стр. 565.

[8] Закон о изменама и допунама Закона о уставном суду, од 26. дец. 2011, *Сл. гласник*, бр. 99/2011.

[9] Ernst Benda, Eckart Klein, Oliver Klein, *Verfassungsprozessrecht*, 3. изд., Хајделберг итд., 2012, Рбр. 184.

четири ствари: (1) систем подстиче одговоран и делотворан рад, јер је сваки судија одговоран за квалитет и учинковитост својих сарадника; (2) судије-сарадници су опробане судије, које нарочито оним судијама Уставног суда које немају судијско искуство олакшавају правно-техничку рутину и обезбеђују непосредан увид у размишљање и рад редовних судова; (3) судије-сарадници остају у Уставном суду неколико година, а затим се враћају на своје редовно радно место, рецимо у неком вишем или управном суду – на тај начин се уставноправна учења и свест о домету гарантија основних права и других уставних поставки уграђују у редован, грађански, кривични и управни поступак; (4) судије-сарадници, када се врате на своје редовно радно место, сензибилирају своје окружење назнакама из праксе Уставног суда и помажу својим колегама да суверено и правилно реше случајеве у којима постоји очигледан додир са уставноправном материјом (основна права). На тај начин они доприносе ефективнијој судској заштити и, дугорочно гледано, растерећују уставни суд. Неопходно је да се поступци пред нашим Уставним судом, као средишњим органом који се стара о заштити основних права, у свакој крајности уреде према резону смислености, док је рђаво да се одређене радње у поступку преузимају само ради задовољења правног формализма. Оспорава ли се пред Уставним судом уставност и законитост неког општег акта, онда према чл. 29 I тач. 3. нашег Закона о уставном суду његов доносилац учествује у поступку, и тако има прилику да објасни и образложи своје намере и због чега је приликом доношења био уверен да не крши Устав. Идеја је сасвим јасна: законодавац треба да се изјасни о недостацима који се пребацују пропису који је усвојио. Међутим у остварењу те идеје пробио се правни формализам који законодавца институционално персонализује и изједначава са Народном скупштином односно доносиоцем општег акта, иако је данас неспорно да у оном погледу који се тиче смисла закона, његове опште структуре, његовог домена и циља који настоји да постигне, закони не припадају парламентарцима, већ предлагачима. – Отуда немачки Савезни уставни суд не прибавља само мишљење парламента, већ и немачке Савезне владе и појединачних републичких влада![10] У одлукама немачког Савезног уставног суда, лако се види да по правилу управо републичке и Савезна влада најтврђе и са најјачим аргументима поричу противуставност усвојених закона. То је и природно, зато што су службе тих институција те законе припремиле и зато што закони остварују регулаторне циљеве владе која је предлагач закона. Обрнуто је пак чест случај да немачки парламент, управо као и наш, у поступку за оцену уставности нема садржински пажње вредан

[10] В. § 77 и 94 нем. Закона о Савезном уставном суду (Bundesverfassungsgerichtsgesetz).

став. Такође је интересантно да је у пракси немачког Савезног уставног суда скрајнуто правило *iura novit curia,* барем у оном смислу у којем то правило код нас господује. У нашем праву то се правило узима тако да вештачења у правним стварима нису дозвољена. Међутим, немачки Савезни уставни суд у погледу спорних прописа обилато прибавља „вештачења (Gutachten)", одн. експертизе професора права, и тиме обезбеђује широк аргументативни арсенал за своје одлуке.

Стварањем институција као што су Заштитник грађана и Повереник за заштиту равноправности, у нашој земљи остварен је у првом периоду уочљив напредак у погледу заштите одређених основних права. Међутим сада је уочљиво, што се могло и предвидети, да у извесном смислу ове институције смањују степен поштовања и заштите основних права. Три су главна проблема: 1) постоји уочљив диспаритет између институционалног (социолошког) статуса парасудских органа, са једне стране, и класичних органа правосуђа и управе, са друге; под притиском тог диспаритета срушене су препреке које би спречиле нове парасудске органе да прибаве већу надлежност и значај од оног који им по закону припада, тако да се дешава да ови органи у пракси „пресуђују" случајеве у којима уопште нису надлежни; 2) рад Повереника за заштиту равноправности везан је за недовољно јасан правни основ; 3) поступак пред парасудским органима одговара по својој структури нереформисаном инквизиторном поступку. У пракси Повереника за заштиту равноправности то свакодневно води повреди права на правичан поступак и урушавању правне структуре државе.

1) Има ли један орган са једне стране скромне и сведене надлежности, а са друге стране више средстава и повољнији друштвени положај од других органа, онда у раду таквог органа *постоји тенденција* да излази из свог делокруга и прибавља надлежности које закон даје другим органима, а које ни у ком случају не припадају органу који их прибавља. Нови парасудски органи знатно су учинковитији, бржи, грађанима приступачнији од одавно високобирократизованих и кризом друштва дубоко погођених класичних правосудних органа и органа управе: однос према лицу које има притужбу одн. представку је професионалан и љубазан, просторни услови за рад нису лоши, поступак не траје дуго, интернет странице су прегледне и дотеране. Све је то, када се изоловано посматрају парасудски органи, позитивно, али је диспаритет статусних погодности између тих органа и класичних правосудних органа у пракси избрисао нормативне границе надлежности међу органима и прикрио ограничену обавезност одлука које парасудски органи доносе (мишљења, ставови, препоруке итд.). Проблем је социолошко-организационе природе, јер

у случају када постоји назначена организационо-институционална (статусна) премоћ једног органа у односу на остале, долази до деформације законске расподеле надлежности. И заиста, примећено је не само да грађани и други државни органи приписују наведеним парасудским органима надлежност и значај који им закон не признаје, већ и да сами ти органи, поведени својим повољним друштвеним статусом, излазе из надлежности која им је законом утврђена. Тако је у погледу Заштитника грађана примећено да се бави и актима приватних лица иако законодавац изричито наређује да овај орган може контролисати само рад „органа управе".[11] Ако Заштитник грађана, таман и из неке човекољубиве намере, излази из своје надлежности, тиме се правна држава не учвршћује, већ напротив, разграђује. Парасудски орган који мимо поступка који је закон предвидео одређује грађанима како треба да се понашају, не штити слободу и друга основна права, већ их, напротив, противправно ограничава.[12] У погледу Повереника за заштиту равноправности – иста ствар. У фебруару 2011. године тај је орган објавио мишљење по којем „у говору митрополита Амфилохија Радовића (…) окупљенима у селу Клинци код Луштице (…) изложене су идеје и ставови који представљају кршење забране говора мржње која је прописана чланом 11. Закона о забрани дискриминације (*Сл. гласник Републике Србије*, бр. 22/2009)".[13] На први поглед у овом случају није ништа спорно. Проблем је међутим у томе што су Клинци и Луштица у Боки которској, и што је Бока которска у Црној Гори, и што српски закони и службени гласници у тој независној држави немају никакву важност и значај. Ако један орган самовољно прошири своју надлежност и важност закона једне државе на другу – то је прворазредни међународноправни прекршај. Не само да је од таквог поступка штета по углед наше земље велика, него овај случај такође и ствара бригу да се поступци пред Повереником воде без правног реда и свести да је реч о државном органу, који мора поштовати све правне обзире, а не само неколико одредби Закона о забрани дискриминације. И овде имамо дакле, исто као и горе код Заштитника грађана, случај да Повереник за заштиту равноправности није заштитио једно или друго основно право, већ да га је излажењем из сопствене надлежности као државни орган на противправан начин повредио.

---

[11] Видети: Лука Бренеселовић, „О једном несрећном случају злоупотребе положаја у служби Заштитника грађана", *ИСП*, 10/2012, стр. 20–22.

[12] Исто.

[13] Мишљење и препорука Повереника за заштиту равноправности од 28. фебр. 2011, 171/2011.

2) Закон о забрани дискриминације не даје довољно јасан основ за рад Повереника за заштиту равноправности. Друштвенополитички *смисао* и самим тим правни садржај делатности Повереника за заштиту равноправности није једнозначно одређен. Та је законска непрецизност оставила простор у којем у поступку пред Повереником може лако доћи, а у пракси и долази, до гравидног кршења (основних) права притужених лица. Реч је о следећем: из одредби чл. 33, 36 I, 38, 39 I, 41 ff. Закона о забрани дискриминације, рекло би се да је Повереник за заштиту равноправности успостављен као медијативни и критички центар, који настоји да уз поштовање финих друштвених структура допринесе побољшању положаја дискриминисаних група и појединаца у нашем друштву. Закон у чл. 38 предвиђа да Повереник треба да подстиче мирење између подносиоца притужбе и притуженог. Закон такође говори о „мишљењу" и „препоруци" Повереника, али пажљиво каже да их Повереник „даје" (уместо „доноси") и такви акти се технички гледано не пишу као пресуде и решења са диспозитивом и образложењем, већ управо као мишљења вештака – са разрађеном (не само правном!) дискусијом и *завршним* мишљењем и препоруком.[14] – Са друге стране, ако је судити према објављеним мишљењима и препорукама, Повереник у пракси прелази преко субсидијарне наредбе чл. 38 и доноси мишљења и препоруке без претходне провере да ли би се између подносиоца притужбе и притуженог могао изгладити однос у поступку мирења. Препоруке и мишљења Повереник не пише као експертизе, већ као правне акте, у којима је свака препорука и свако мишљење декретирано као изрека одн. диспозитив после кога стоји образложење. Ствар је, и то отворено треба рећи, помео сам законодавац, није ли наредио да притужено лице *мора* поступити по препоруци (чл. 39 III Закона о забрани дискриминације). Али онда, дабоме, то није никаква „препорука", већ наређење државног органа, које као такво нагиње типу правног акта. Повереник је, према томе, у Закону о забрани дискриминације имао одређено упориште да мишљења и препоруке конципира као правне акте. То је све још можда и како-тако прихватљиво. Неприхватљиво је, међутим, да Повереник гледајући та два типа аката (експертиза, правни акт), између којих се законодавац није јасно одлучио, не узме за своју праксу и своје акте све битне одлике једног или другог типа, већ изабере од сваког типа аката слађи део: обавезност је преузета од правних аката, али правних лекова по ставу Повереника нема, као да је у питању неправни акт; шема по којој акт

[14] Или тако што се дискусија и означава као *мишљење,* а затим на крају надовезује *препорука.*

Повереника садржи диспозитив и образложење преузета је такође од правних аката, али је однос према чињеничном стању и начин излагања разлога одлуке преузет од, у том погледу знатно лагоднијих, неправних аката, и самим тим не испуњава стандарде који су прописани за решења у управном поступку и пресуде, тј. правне акте.

Законску је, дакле, пометњу, што се са становишта социологије управног рада могло и предвидети, Повереник разрешио у *cherry picking* маниру. Са једне је стране прихватио надлежност да мериторно и обавезујуће одлучује о ограничењу (основних) права и обавезама притужених лица, али у исто време настоји да тим лицима ускрати правну заштиту која им по ЗУС и Уставу припада. Повереник са једне стране у пракси уобличава мишљења и препоруке као правне акте, а са друге стране не ставља поуку о правном леку и тиме не признаје притуженим лицима судску заштиту. Устав у чл. 36 I изричито гарантује да „свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу", и још у чл. 21 посебно наређује да „свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено уставом" (видети и чл. 3 I, II ЗУС). Пошто се „препоруком" Повереника грађанима намећу обавезе које прикраћују њихову општу слободу или неку од посебних слобода (слобода мишљења и изражавања, слобода научне делатности итд.), то је дабоме и против такве „препоруке" дозвољено водити управни спор. Ако, пак, Повереник избегава да притужене поучи о том правном леку, онда то сведочи о недостатку свести о неопходности да се поступак и против притуженог води правично.

Тип 1	Тип 2 (правни акт)
Мишљења и препоруке као део експертизе (прво дискусија, затим мишљење и препорука).	Диспозитив, затим образложење.
Препорука у материјалном смислу.	Обавезност.
Правни, социолошки и ангажовани дискурс.	Правни дискурс.
Нема судске заштите јер нема ни правног карактера у строгом смислу.	Судска заштита.

Табеларни приказ мешовитог карактера „мишљења" и „препорука" које „даје" Повереник за заштиту равноправности. (Црни оквир обухвата карактеристике Повереникових аката).

3) У погледу законом предвиђене процедуре, може се рећи да је поступак пред Заштитником грађана и Повереником за заштиту равноправности оптерећен свим оним замеркама које су у 19. веку истицане нереформисаном инквизиторном поступку у Европи: изједначен је „тужилац“ са „судом“; поступак је камералан без јавног претреса; контрадикторна расправа је потиснута и уместо тога одлука се доноси на основу прибављених (писмених) „изјава“; недостатак строго уређеног извођења доказа у пракси води уобличењу претпоставке кривице, итд. У погледу рада Заштитника грађана таква процедура није проблематична јер тај орган контролише рад „органа управе“; али је иста ствар изузетно проблематична када је у питању рад Повереника за заштиту равноправности, који у нереформисаном инквизиторном поступку испитује и понашање физичких и правних лица која не врше државна одн. јавна овлашћења.[15]

III) ОПШТА ДОГМАТИКА И ЊЕН ЗНАЧАЈ ЗА ПОШТОВАЊЕ И ЗАШТИТУ ОСНОВНИХ ПРАВА

Други, и по овде заузетом становишту, главни разлог ниског степена стварне заштите основних права у нашој Републици јесте недостатак развијеног догматског (теоријског) оквира у којем би се та заштита спроводила. Овај недостатак је општераспрострањен, тако да се ова тачка односи и на општу свест у нашем друштву и на образовање правника и на одлуке Уставног суда и других органа у нашој Републици:

Законски позитивизам одн. трансферна правна култура као главни узрок хипотрофије догматике основних права

Наш правни поредак спада у такозване трансферне правне културе, у којима се прописи великим делом не доносе заиста као тачно одмерени одговори на уочене друштвене потребе, већ се у блоковима преузимају из ближих или даљих држава, као већ готови правни производи. Ти се правни препарати затим, у најзгоднијем случају, у одређеним ситницама прилагођавају нашим приликама, али је у целини узето њихова умесност

[15] За опасности овакве врсте поступка упоредити: мишљење и препорука Повереника за заштиту равноправности од 18. јан. 2012, 249/2011, где је притужени проглашен за дискриминатора, не само без поуке о правном леку, на основу рудиментарног доказног поступка и без оцене доказа у образложењу (чл. 199 II ЗУП), него и уопште без утврђеног чињеничног стања.

случајна, и зависи од тога у којој мери у држави из које смо прописе преузели постоје истоветне прилике као код нас. Та је појава врло стара, и још је Богишић говорио да се наша највећа оригиналност састоји у томе што нисмо нимало оригинални,[16] и да као мајмуни опонашамо шта други раде.[17] Наше непревазиђено умеће да право не уређујемо према својим потребама, према резону правог одн. умесног, већ према настојању да се покажемо другима и себи као модерно друштво и држава, дошло је на бизаран начин до израза и у процесу синхронизације нашег права са правом Европске уније. У току 2010. године, када је израђиван Закон о заштити потрошача, указала се повољна прилика да се стане на пут једној тада новој појави, за коју је било јасно да не само нарушава оправдане интересе потрошача већ прети и да изобличи понашање нашег друштва у целини. Тада су се на Кнез Михаиловој улици и на другим прометним местима у Београду појављивали продавци роба и услуга који су пресретали потрошаче ради чињења непосредне понуде (продаја позоришних претплата, добротворних сликовница и разгледница и сл.). Те је 2010. године постојала изврсна прилика да се овај вид очигледно насртљивог пословања (чл. 24 Закона о заштити потрошача) именује у нарочитом *каталогу насртљивих пословања* (сада чл. 25 Закона о заштити потрошача), и тиме недвосмислено пошаље у сферу илегалног. Међутим, надлежна комисија за израду Закона о заштити потрошача је тај предлог одбила са назнаком да у европском праву пресретање потрошача ради чињења непосредне понуде не спада у каталог именованих облика насртљивог поступања на тржишту. У Закону о заштити потрошача наведени тип насртљивог пословања неће бити именован јер ће, тако је гласило званично објашњење, у закону бити „дефинисани облици пословања који се сматрају насртљивим пословањем, а који су преузети из релевантне [европске] Директиве“.[18] – Бизаран је цео овај случај, зато што управо из чињенице да је реч о директиви као нарочитом флексибилном акту, произилази да свака држава која своје право синхронизује са директивом, треба да настоји да што боље схвати смисао директиве и

---

[16] Видети више Богишићевих прилога у збирци: Валтазар Богишић, *Изабрана дјела*, књ. IV, Подгорица/Београд, 2004.

[17] Валтазар Богишић, *Стручно називље у законима, Изабрана дјела*, књ. IV, Подгорица/Београд, 2004, 99–109, на стр. 101–102, где реч *мајмунисање* значи „опонашање“, а не „измотавање“.

[18] Обавештење Весне Новаковић, начелника Одељења за заштиту потрошача у онодобном Министарству за трговину и услуге, од 7. септ. 2010.

затим према том смислу донесе прописе који рефлектују акутне проблеме на њеним улицама и у њеном дворишту. А уместо тога, код нас је текст једне директиве употребљен као аргумент да се дотични закон не прилагођава нашим потребама и проблемима.[19] Ствар међутим долази до свог врхунца тек када се дотична директива прочита. Она наиме не садржи никакав каталог насртљивих наступа, из чега следи да је тај каталог који смо ми озаконили као „европски", заправо написан по наведеној директиви у некој другој држави, према тамошњим потребама и уобичајним облицима насртљивог наступања, а да је код нас преузет тобоже као универзалан и општа европска тековина. Трансферни карактер наше правне културе је проблем који ће у будућности само све више долазити до израза. Томе су два главна узрока. Први је чињеница да се нормативним актима уређује све више делова живота, и да следствено право све чешће додирује разне друштвене сегменте који нису општи, већ напротив потпуно специфични за једну или другу државу, за једно или друго поднебље. Други разлог што проблем правног трансфера постаје све изразитији је тај што је раније било уобичајено да се не преузимају само правни прописи, односно законски текстови, *већ се правни трансфер састојао од паралелног преузимања законског текста и правне догматике која текст објашњава и конкретизује до мере да пракса може поуздано и без недостатака по правицу да га примењује.* Тако је рецимо Србија још шездесетих година 19. века прихватила пруско кривично законодавство, али је брже-боље добила и квалитетан коментар, у којем су законска наређења повезана са појмовним оквиром који их чини разумљивим, и тачно оцртава њихов домен примене. Данас се, међутим, у наш правни поредак уносе разни савремени нормативни оквири, који и искусним правницима-практичарима и тек свршеним студентима права значе колико и прикази хијероглифа у египатским гробницама. Таква је судбина са Законом о забрани дискриминације у судској пракси. Али такав је нажалост и случај са целим каталогом основних права у нашем Уставу.

Неки неопходни, а код нас никако или недовољно развијени елементи опште догматике основних права

Класични топоси опште догматике основних права су: строго разликовање појма повреде од оправдане повреде; учења о титуларима и адресатима права (да ли и у којој мери правна лица уживају заштиту

[19] Реч је о Директиви 2005/29/ЕЗ Европског парламента и Савета о непоштеној пословној пракси итд. од 11. маја 2005.

основних права, да ли странци?; да ли основна права мора да поштује држава или на њих треба да пазе и приватна лица и у којој мери?; итд.); учење о функцијама основних права; клаузула оправданости; клаузула минималног садржаја; учење о ограничењима права чија ограничења нису изричито дозвољена; учење о конкуренцији основних права; учење о границама ограничења („ограничења ограничења"); принцип тзв. комфорног или оптималног тумачења и примене закона; итд.[20] Када је овде реч о томе да код нас недостаје општа догматика основних права, онда се не мисли на то да топоси који су наведени код нас уопште нису познати. Уосталом, неки од њих дошли су до израза и у самом Уставу, нарочито у чл. 20. Реч је, међутим, о томе да не постоји одговарајући оквир или ред у коме би смисао ових поставки и инструмената био детаљно разрађен и доведен до облика који омогућава правно ваљано одлучивање у сваком појединачном случају. Клаузула оправданости имплицирана је у чл. 20 I, III Устава, али без одговарајуће догматике она стоји усамљена без значаја који јој у систему основних права и њихове заштите припада. – Овде ће само у облику скице бити изнето неколико топоса, више примера ради:

а) Строго разликовање појма повреде од појма неоправдане повреде

У нашој правној науци и јавности и даље је уобичајен политички дискурс основних (такође људских, дечијих, мањинских итд.) права у којем се истиче да су по среди *права,* и да држава не сме да их повређује, и да у неразвијеним државама често долази до повреде људских или основних права итд. Тај дискурс је погрешан и опасан, и одржив је само ако се основна (људска, дечија итд.) права не схватају озбиљно, као концепт који се примењује, већ се своде на политичке, правно неупотребљиве декларације.[21]

---

[20] Као и код сваке догматике, реч је о променљивом систему правних појмова и других мисаоних инструмената који обезбеђују квалитетан живот одредби у прописима и уопште правни живот. У Немачкој, која у погледу система основних права служи као узор, општа догматика основних права изложена је у уџбеницима и коментарима. Популаран је уџбеник (систем) Bodo Pieroth / Bernhard Schlink, *Staatsrecht II: Grundrechte,* 27. изд., Хајделберг итд. 2011; добар је уџбеник Michael Sachs, *Verfassungsrecht II: Grundrechte,* 2. изд., Берлин итд. 2003; такође Gerrit Manssen, *Staatsrecht II: Grundrechte,* 9. изд., Минхен 2012. Од коментара, довољан је за први увид једнотоман коментар Закса: Michael Sachs (prir.), *Grundgesetz Kommentar,* 6. изд., Минхен 2011; такође и приручник *Handbuch der Grundrechte* у 9 одн. 10 томова, посебно вол. 2 и 3, који садрже „општа учења" (Хајделберг итд., 2006, 2009).

[21] Упоредити о таквом дискурсу: чланак Драгане Богдановић, „Дерогација и ограничавање људских права", *СПЖ*, 2/2011, стр. 296–302.

У правном дискурсу неопходно је строго разликовати повреде (ограничења) основних права од неоправданих повреда. Сама чињеница да је једно конкретно право повређено и тиме његова гарантија ограничена је правно и вредносно неутрална. Правно су са становишта заштите основних права релевантне тек неоправдане повреде. Неоправдане повреде су недозвољене, а уз њих постоји милијардско царство свакодневних повреда и ограничења основних права које су оправдане и као такве дозвољене. Тако је на пример експропријацијом, у шта нема никакве сумње, учињена повреда конкретног права својине лица које је том државном мером као власник погођено (чл. 58 Устава). Али та повреда је, ако је експропријација индикована резоном умесног и неопходног (клаузула оправданости) и формално ваљано извршена – оправдана и тиме правно ваљана. Није дакле довољно узвикивати, нити ишта значи да је држава повредила нечије право својине или слободу окупљања. Ствар је правно сумњива тек ако се може повикати и да је повреда била неоправдана. Дабоме да саобраћајни полицајац када даје смернице у саобраћају повређује слободу учесника у саобраћају и тиме ограничава слободу у смислу чл. 39 Устава. Исто важи и када се неко лице притвара на основу одредби Законика о кривичном поступку (чл. 27 Устава). Али те повреде и ограничења су оправдани. Ако се у јавном мњењу и стручној јавности не разликују строго *повреде,* као правно неутрални, и *неоправдане повреде,* као правно релевантни феномени, онда постоји стална и у нашем друштву већ остварена опасност, да људи мисле чим увиде неку повреду одн. ограничење основног права, да већ имају уставни основ да траже заштиту. На тај начин долази до атрофије основних права и њихове заштите. Ево шта стоји иза те појаве: пошто је код нас дискурс заштите основних права сведен на питање да ли постоји повреда основног права или не постоји, правно нужни резон оправданости и неоправданости повреде уводи се на мала врата кроз сужавање признатог обима основне гарантије. Када се, међутим, основна гарантија једном сузи, онда њен опсег остаје сужен и у случајевима где не постоји оправдана повреда. Један наш познавалац уставног права подсмехивао се тако пре извесног времена немачкој правној науци и одлукама тамошњег Савезног уставног суда што признају да је храњење голубова на градским трговима субјективно право које је обухваћено гарантијом опште слободе поступања (чл. 2 I нем. Основног правилника).[22] Али тај наш познавалац уставних прилика није ни

[22] Упоредити у литератури познату одлуку немачког Савезног уставног суда из 1980. године, у званичној збирци Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes – BverfGE 54, 143.

помислио да тиме немачки Савезни уставни суд није признао право подносиоцу уставне жалбе да по вољи храни голубове на трговима – ограничење слободе *је оправдано* јавним интересом да се очува чистоћа и зоохигијена у урбаним срединама. Тај је наш познавалац мислио, међутим, да је уопште смешно што се немачки Савезни уставни суд бави тим ситницама и да се велика права и слободе из уставних каталога уопште не односе на таква питања. Када је узрок таквог мишљења настојање да се у наведеном и сличним примерима не да право подносиоцу уставне жалбе, онда то – и за неутралног посматрача разумно и оправдано настојање – не мора, као што се у нашој правној јавности често ради, да се артикулише сужавањем обима гарантија основног права, већ дискурс треба да се профилише и раздели на дискурс оправданих и неоправданих повреда. Само на тај начин основне гарантије из Устава задржавају свој пун обим и садржај. И обрнуто: све док се код нас буде повлађивало упрошћеном дискурсу повреде, постојаће и разумљиво настојање судске праксе и правника уопште да у поступку заштите основних права сузе обим уставних гарантија. У том смислу код нас постоји атрофија основних права. Дискурс повреде који строго не разликује оправдане и неоправдане повреде носи у себи тенденцију сужавања основних гарантија, и тиме изобличења основних права.

б) Учење о ограничењу ограничења

Ако Устав у неком члану изричито предвиђа да се једно или друго основно право може ограничити или уопште законом уредити, то још не значи да законодавац има одрешене руке да у једном или другом назначеном домену поступа како хоће. Ако Устав рецимо у чл. 54 III предвиђа да се скупови на отвореном пријављују „у складу са законом“, то још не значи да законодавац поступак пријаве може уредити како хоће и да је свако ограничење окупљања које проистиче из законитих, формалних и стварних препрека поступка пријаве у складу са Уставом. Законодавац је приликом уређења поступка пријаве дужан да сагледа однос гарантије и тог ограничења, не би ли увидео сврху због које Устав такав поступак дозвољава. Та сврха може бити само заштита јавних интереса, а не перфидно ограничење слободе окупљања путем престрогих услова пријаве. Иначе би гарантија била изиграна већ од стране уставотворца. Уставом предвиђена могућност ограничења слободе окупљања, која би се састојала из условљавања окупљања пријавом и сама је, дакле, ограничена. Зато се говори о ограничењу ограничења (Schranken-Schranken). Најзначајније „ограничење ограничења“ је клаузула оправданости.

в) Клаузула оправданости

Главни је институт опште догматике основних права клаузула оправданости којом се испитује да ли је повреда једног или другог права одн. ограничење уставне гарантије оправдана и тиме дозвољена, или пак неоправдана и као таква противправна. Реч је о инструменту који је развијен у пракси немачких управних судова и немачког Савезног уставног суда, који Немци зову *Verhältnismäßigkeitsprüfung,* а који се код нас, а понекад и на енглеском, погрешно преводи као „принцип пропорционалности". Ако Устав изричито дозвољава ограничење неког права, или је, пак, ограничење нужно због преваге других основних права, онда су допуштене само оне повреде које служе остварењу легитимног циља, које су подобне и неопходне за његово остварење, и чије је остварење пречe од заштите основног права у конкретном случају. Постави ли се на пример питање да ли закон који забрањује клање према извесним верским, рецимо јеврејским или муслиманским правилима, повређују верску слободу из чл. 43 III Устава, онда прво треба да се утврди да ли је циљ који се настоји постићи законом легитиман. Заштита животиња од сувишних мука била би легитиман циљ, али сузбијање мањинских верских заједница био би у том погледу недозвољен циљ који не може да оправда ограничење основне гарантије. Даље, треба видети да ли су одредбе које уређују процес клања подобне и неопходне да се оствари легитиман циљ заштите животиња од сувишних мука. Ако се подобност и неопходност позитивно оцене, треба затим видети шта односи превагу. У случају, рецимо, муслиманских и јеврејских кланица које ради остварења верских убеђења врше клање другачије, неопходно је одмерити да ли је пречe да се и у таквим кланицама заштите животиње или пак, да се омогући одн. не ограничава право на слободно упражњавање религиозних убеђења.

г) Принцип комфорног односно оптималног тумачења закона

Овај принцип значи да се обични закони, као што је Закон о облигационим односима, или Закон о окупљању грађана, не смеју тумачити засебно, као самородни правни прописи, већ да се морају посматрати као акти којима законодавац, тамо где постоје додирне тачке, спроводи уставни програм. Тако на пример ставка да „надлежни орган *може* да забрани одржавање јавног скупа" када постоје одређени таксативно набројани разлози (чл. 11 Закона о окупљању грађана), формално оставља слободну оцену органу управе, међутим та слободна оцена је слободна од даљих правила законодавца, али мора се учинити тако

да оптимализује и поштује начелну слободу окупљања из чл. 54 Устава. У супротном је решење органа управе о забрани окупљања противправно. Није дакле довољно, као што се стално чује из прес-служби наших државних органа и у изјавама функционера, да је управни акт формално, у погледу неког разумног тумачења, у складу за законом, већ је неопходно да је управни акт донет као живи акт правог чињења у конкретном случају. Фраза да је „све урађено по закону", правно не значи ништа. Ако постоји „формална" законитост, али решење није право, и још у том погледу не уважава гарантије које Устав предвиђа, онда је и акт противправан, мада је можда у формалистичком смислу „законит".

IV) ОСНОВНА ПРАВА И СТРУЧНА СВЕСТ О ЊИХОВОМ ЗНАЧАЈУ

Трећи је разлог ниског степена стварне заштите основних права специфичан и не односи се на сва основна права већ само на поједина. Реч је о томе да у погледу неких основних права, и ако су загарантована у Уставу, не постоји одговарајућа друштвена свест или убеђење које би та права пренело са папира у живот и одлуке државних институција.

(1) Такав је, на пример, случај са загарантованом слободом научног стваралаштва и универзитетском аутономијом из чл. 72 и 73 Устава. Ако се ове две гарантије озбиљно схвате, онда је недопустиво да се држава меша у наставне активности универзитетских професора и одређује који се ставови у настави могу износити, а који не.[23] Осим, дабоме, изузетно, када се заступају очито бесмислени ставови који још могу и штетити животу или телу људи.[24] Ове године десио се, међутим, један врло незгодан случај, због кога је Српско социолошко друштво јавно и врло оштро протестовало. Реч је о случају у ком је Повереник за заштиту равноправности изрекао јавну опомену професору Милану Брдару због става који је тај професор о хомосексуалности изнео пред студентима.[25] У мишљењу и препоруци Повереника наводи се да је проф. Брдар својим излагањима извршио дискриминацију и да се „научна расправа која се односи на поједине осетљиве, актуелне и акутне проблеме друштвене стварности, поводом

[23] Видети нпр. коментар: *Bethge*, у: Michael Sachs (prir.), *Grundgesetz Kommentar,* 6. изд., Минхен, 2011, Рбр. 200 итд.

[24] Исто. Рбр. 221 итд.

[25] Протест Српског социолошког друштва председнику Народне скупштине од 26. маја 2012.

којих у научној и широј заједници постоји несагласност, води (се) у научним часописима, на научним и стручним скуповима, а не са студентима на предавањима".[26] Осим што се не види зашто се на предавањима из српског језика не би расправљало о проблему српскохрватског јединства, па таман и да такви разговори „вређају" слушаоце једне или друге националне оријентације, и зашто се студентима медицина не би говорило о новим, можда етички сумњивим, покушајима да се излече неке, на пример, абдоминалне болести, овакав став Повереника за заштиту равноправности задире у научну слободу и универзитетску аутономију из чл. 73 и 72 Устава. Те гарантије управо и постоје да се универзитети не би изједначавали са школом, а овде имамо случај да је један државни орган то непосредно учинио. Могло би се у овом случају где је притужени био Брдар можда и мислити да је ово задирање одн. ограничавање научне слободе и аутономије оправдано. Проблем, међутим, у том случају, није у томе да ли је или није ограничње које је утврдио/одредио Повереник *оправдано,* већ у томе што Повереник никако није приметио да његова „препорука" додирује ову важну уставну гарантију. Повереник се изричито у образложењу мишљења и препоруке осврнуо на слободу мишљења и изражавања, и нашао да има право да ради спречавања дискриминације ограничи слободу изражавања проф. Брдара. Није се, међутим, ни на који начин дотакао одредби чл. 72 и 73 Устава, које су *lex specialis* у односу на слободу мишљења и изражавања из чл. 46. У свести овог државног органа уопште, дакле, не постоји представа да Устав гарантује слободу универзитетске наставе и да ограничење те слободе мора бити тематизирано и засебно образложено.

(2) И поред настојања нашег Уставног суда, као и управносудске праксе, код нас начело правичног поступка – које је уједно и важна основна гарантија – никако да се устоличи. Проблем претераног трајања поступака је у нашој стручној и општој јавности довољно познат и не мора овде да буде изношен. Али да се органи управе не могу понашати према грађанима као Страшни суд, већ да морају да се воде резоном правог у свом поступању, да непристрасно утврђују чињенично стање и коначно да признају право погођеном грађанину на судску заштиту и да га о тој заштити поуче – то су ствари које наша класична администрација како-тако и зна и поштује. Међутим, нове институције нису тог правног контекста свог рада свесне. Познат је случај „БК телевизије" из 2006. године када се

[26] Мишљење и препорука Повереника за заштиту равноправности од 18. јан. 2012, 249/2011.

Републичка радиодифузна агенција ишчуђавала како њена складна и кратка решења, донета у преком поступку, уопште може да контролише управни односно тада Врховни суд. Видели смо да Повереник за заштиту равноправности и поред две јасне уставне наредбе (чл. 36 I, 21, као и чл. 3 I, II ЗУС), мисли да његове акте не може да контролише суд. Тако се, као у наведеном случају Брдаревих предавања, долази са становишта правне државе у срамотну ситуацију да један државни орган са једне стране ограничи слободу мишљења и изражавања (и научну слободу) грађанина, и утврди да је притужени грађанин дискриминатор, али да у свој акт не стави никакву поуку о правном леку.

(3) И нека класична права, као што је право на општу једнакост, у нашем друштву уопште се не схватају озбиљно. У погледу опште једнакости и равноправности, важи правило да се они облици неравноправности који су извикани у страној литератури и код нас сузбијају, па таман и кад не постоје; док се, обрнуто, специфични облици дикриминације у нашем друштву, о којима ништа не пише по страним књигама, јер у иностранству не представљају друштвени проблем, код нас превиђају и нашироко толеришу. Тако је, на пример, огроман списак школских одн. државних установа у којима постоји посебан улаз „за одрасле“ (наставнике, чистачице, родитеље, новинаре итд.), и одвојен улаз „за децу“ (ђаке, пријатеље ђака, кандидате на пријемном испиту итд.), иако то није никаквом просторном или организаторном логиком оправдано. Чак има и примера, какав је случај са Шестом београдском гимназијом, где се шестокрилна главна врата користе као улаз за сразмерно мали број наставника и друге одрасле, док хиљаду ђака и сви посетиоци ове установе који немају видно преко 20 година морају да се гурају на уском помоћном улазу. Оваква се, међутим, ситуација, која траје годинама, па и деценијама, нити у очима школа и Министарства просвете, нити у нашем друштву, никад не препознаје као недозвољено (неоправдано) неједнако поступање, иако то очигледно јесте. Код нас суштински не постоји свест о равноправности и њеном значају, већ се ту и тамо слепо спроводе тематске борбе против дискриминације инспирисане страним приликама и проблемима.

(4) Случај права на слободно окупљање (чл. 54 Устава) је пример који показује да је установа Повереника за заштиту равноправности, и поред свих недостатака који су изнети, према тренутним приликама у нашем друштву – неопходна. Да код нас не постоји права свест о значају слободе окупљања, и да у државним структурама и даље постоји потајно убеђење да је забрањено свако окупљање које није дозвољено, најбоље показује

пример Закона о окупљању грађана, чије су битне одредбе противуставне јер органима управе допуштају да у пракси потпуно дерогирају слободу окупљања. Овај закон дозвољава у чл. 11 органу управе одн. полицији да скуп на отвореном из таксативно набројаних разлога забрани. Истим чланом је предвиђено да орган управе мора обавестити организатора о забрани скупа најкасније 12 сати пре заказаног почетка скупа, и да жалба на решење о забрани не задржава извршење решења одн. не суспендује забрану. Лако се види да такав поступак не предвиђа *ефикасну правну заштиту* и да органи управе могу слободу окупљања у пракси потпуно да дерогирају. Када је организаторима окупљања забрана саопштена 12 сати пре заказаног окупљања, они формално могу да изјаве жалбу, али у том случају орган другог степена и после управни суд могу само да констатују противправност забране; то ће се практично десити увек *после* дана у коме је требало да буде одржан скуп. Закажу ли затим људи истоветан скуп за неки наредни дан, орган управе одн. полиција опет може забранити и тај скуп 12 сати пре одржавања. Због свега тога морало би се узети, да је против решења о забрани која се доносе и саопштавају непосредно, неколико сати или дан-два пре одржавања скупа, дозвољена директна уставна жалба. Иначе је гарантија слободног окупљања обесмишљена.

(5) Такође би се могла поменути и слобода вероисповести из чл. 43 Устава, која обухвата и такозвану негативну слободу – гарантију појединцу да му ниједно религиозно убеђење неће од стране државе бити наметано. Ово је врло осетљива слобода, могуће свакодневно код нас повређена у државним органима и установама у којима се славе и обележавају верски празници. То се ради тобоже ради „враћања“ на предратну традицију, али се превиђа да је уставноправно стање пре Рата било другачије него сада. Наш важећи Устав садржи у чл. 44 I секуларну клаузулу („цркве и верске заједнице су равноправне и одвојене од државе“), док у Видовданском уставу и Уставу Краљевине из 1931. године таква одредба није постојала. Нарочито с обзиром на то да Вајмарски устав *(a contrario),* који је био узор Видовданском, у чл. 137 I садржи секуларну клаузулу, и с обзиром на то да Видовдански устав изричито помиње верске практике код државних аката и свечаности (чл. 12 IV, исто, и чл. 11 IV Септембарског устава), може се закључити да у Краљевини Југославији верски обреди у државним органима и установама нису нити изричито, нити по смислу били противни вољи уставотворца. Можда је ово питање које још треба разматрати, али је извесно да се увођење верских обреда у државне органе и установе не може правдати једноставном назнаком да је исто било и пре Рата, зато што је пре Рата правно стање било другачије.

V) ЗАКЉУЧНО РАЗМАТРАЊЕ О ПРИМЕДБИ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ И СМЕТЊАМА ЗА ПРОЦЕС СТАБИЛИЗАЦИЈЕ И ПРИДРУЖИВАЊА

Систем основних права у Србији и њихове заштите оптерећен је околностима које отежавају осавремењивање нашег правног поретка и у другим сегментима. Нови институти и готове одредбе усвајају се без свести о њиховом стварном садржају и без пропратне догматике, само како би се пред страним форумом или у очима домаћих бирача створио утисак да је законодавац (уставотворац) савремен и да прати стране токове и општепризнате демократске тековине. Институционални оквир изграђен је на солидном нормативном упоришту, али у свим нашим институцијама које су стожери заштите основних права, постоје суштински недостаци који отежавају „спровођење закона“. У погледу Уставног суда, главна препрека је његова активна пасивност; Заштитник грађана се у многим доменима истакао као наш најпрофесионалнији орган који надгледа и обезбеђује заштиту (основних) права, али је рђаво када иступа из своје надлежности и тиме се појављује као орган који повређује права ради чије заштите је установљен. Повереник за заштиту равноправности не функционише као орган који се стара о поштовању права (у објективном смислу), већ као орган који у нереформисаном инквизиторном поступку мимо стандарда правне државе ограничава права притужених лица. Да би законске и уставне одредбе могле да буду „спровођене“ неопходно је да постоји развијена свест о њиховом историјском упоришту, о њиховом домету и садржају, о титуларима права и адресатима сходних обавеза, о могућности правноваљаних ограничења основних гарантија. Без тих елементарних догматичких претпоставки и учења, заштита основних права одвија се онако како се и чамци и бродови управљају без неопходних наутичких знања која надилазе конкретан случај у којем морепловац треба да се снађе и појединачну карту која треба да се прочита.

Мере које би тренутно допринеле побољшању стања

а) Прихватање и разрада општих догматичких учења у пракси

Суд о повреди и оправданости повреде неког основног права, не сме се доносити афективно, већ је нужно, како не би преовладале емоције и нестручност, да се поштује правна шема провере. Таквих шема може бити и више, али је битно да нека шема приликом оцене појединачног случаја

постоји и да се јасно у поступку провере артикулише. Главни би кораци приликом разматрања појединачног случаја били следећи:

1. Први корак – утврђивање конкретног права и гарантије којом је заштићено

Ако пођемо од тога да се неко лице жали да му је неоправдано повређено односно ограничено неко основно право, први је корак да се види и формулише *које појединачно субјективно право је повређено.* Ако је у питању забрана јавног скупа, онда је појединачно повређено субјективно право, нпр. право припадника тог и тог синдиката да се слободно у утврђеном времену, рецимо у понедељак, 25. септембра 2012. године, мирно окупе на тргу испред Дома синдиката. Затим је неопходно да се утврди којом гарантијом је претпостављено конкретно субјективно право обухваћено. У примеру који је узет, овде нема тешкоћа, јер се одмах види да је по среди слобода окупљања (чл. 54 Устава). Али у обзир долази и слобода мишљења и изражавања (чл. 46). Даље треба видети и да ли Устав каже нешто посебно о синдикалној слободи и утврдити да ли су титулари те слободе синдикати или појединци, итд. (чл. 55 I?). Овај корак не треба потцењивати, зато што у разним ситуацијама може бити врло упитно да ли је одређено субјективно право, на пример право да се слободно чини нешто, обухваћено неком гарантијом. Битно је и одредити *тачно којом* гарантијом је субјективно право обухваћено, јер постоје гарантије које у начелу не трпе оправдане повреде (слобода науке, уметности), и гарантије које се у оправданим случајевима према изричитој одредби у Уставу могу ограничавати, чиме повреда субјективног права постаје оправдана.

2. Други корак – утврђивање повреде (ограничења) и провера оправданости

У другом кораку неопходно је фокусирати се на повреду (ограничење) и утврдити да ли је оправдана. Овде се користи клаузула оправданости о којој је било речи. Уз помоћ ње се утврђује да ли је повреда материјално оправдана, односно да ли је заиста са становишта система основних права и потребе њихових ограничења утврђена повреда умесна и прихватљива. Међутим, и материјално оправдана повреда може бити противправна ако формално није ваљана:

Провера уставности правног основа

1. Формална правилност

→ Закон је донет и отправљен у одговарајућој процедури

2. Материјална оправданост ограничења (клаузула оправданости)

а) провера смислености;

б) провера подобности;

ц) провера неопходности;

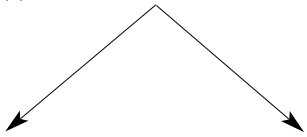
д) провера преваге (утврђивање пречег интереса).

Провера уставности појединачног акта (пресуде, решења)

1. Формална правилност

→ Решење о забрани окупљања донето је у складу са ЗУП и Законом о окупљању грађана.

2. Материјална оправданост



Закон не оставља слободну оцену *Слободна оцена*

↓ ↓

Провера тумачења Клаузула оправданости

(Испитује се искључиво да ли је тумач законске одредбе очито превидео уставне гарантије и њихов значај – „Хекова формула“.)

Тек када су сви ови услови провере испуњени, може бити речи о томе да је посреди оправдана повреда, одн. оправдано ограничење неке гарантије. Ако решење о забрани окупљања, на пример, није донето у складу са ЗУП, зато што не садржи образложење које испуњава услове из чл. 199 ЗУП, у том случају треба утврдити да је ограничење слободе окупљања било противуставно. Исто важи и за случај када је решење донето у складу са ЗУП, али на основу прописа Закона о окупљању грађана, који су противуставни јер не омогућавају ефективну заштиту ове слободе. Сасвим је, дакле, могуће, и то је врло чест случај у пракси немачког Савезног уставног суда, да орган управе поступа у складу са законом, али да свеједно постоји неоправдана повреда основних права, зато што је закон који је примењен противуставан.

б) Темељно преиспитивање и поправљање нормативног (уставног и законског) оквира на основима разрађене догматике

Законодавцу (уставотворцу) који делује у изразито трансферној правној култури, стоји на располагању неколико могућности. Најбоље је, наравно, ако законодавац, што се догодило у деветнаестовековној Црној Гори, успе да се одупре правном трансферу и изабере наизглед тежи, али исплативији пут непосредног регулисања према утврђеним друштвеним потребама. Изабере ли, међутим, законодавац пут правног трансфера, онда он опет пред собом има више од једне могућности: (1) Прво, законодавац може да се одлучи да не обраћа само филолошки пажњу на страни пропис који му служи као модел. Уместо тога, законодавац може да настоји да стекне увид у правни живот једног или другог нормативног решења у иностранству; да увиди живу догматику која је развијена ради појашњења и „достваривања" одредби, и да затим пропише у својој земљи одредбе онако како би их и страни законодавац прописао када би само желео да у нормама рефлектује догматику и правни живот своје земље; (2) Законодавац има и могућност да преведе и преузме туђа нормативна решења са пропратном догматиком. То је била главна одлика правног трансфера у Краљевини Србији и Краљевини Југославији; (3) И коначно, законодавац може да одлучи да само преведе туђ нормативни текст, и да га, уз нужне измене, инкорпорира у домаће одредбе. Један од првих задатака усавршавања нашег правног поретка мора бити критичко, у догматичким поставкама утемељено, преиспитивање одредби о основним правима у нашем Уставу. Какав је значај догматике за стварање аутохтоног нормативног оквира најбоље се види ако се погледа чл. 23 Устава, где стоји да „свако има право на слободан развој личности". Само се поставља питање који је прави значај те одредбе и како је треба разумети? Наш уставотворац унео је такву одредбу зато што тако гласи чувени чл. 2 I немачког Основног правилника, и сигурно је мислио да је тиме показао своју напредност. Али та одредба већ деценијама у пракси немачког Уставног суда има потпуно другачији значај од онога који би „свако без тумача" код нас разумео. Наиме, немачки Савезни уставни суд стоји још од 1957. године на чврстом, али у дотичној одредби невидљивом становишту да је том одредбом загарантована такозвана општа слобода у поступању, без обзира колико то заиста и опипљиво доприноси развоју личности у категоријалном смислу.[27] Члан 2 I нем. Основног правилника не чита се, дакле, данас као право на слободан

[27] Пресуда нем. Савезног уставног суда од 16. јан. 1957, званична збирка BVerfGE 6, 32.

развој личности већ као опште право слободног поступања *(allgemeine Handlungsfreiheit),* као право на општу слободу. Без одговарајуће догматике одн. теоријске разраде, тај значајни помак и проширење уставне заштите су, дакле, невидљиви. Наш је уставотворац према томе код нас пренео само што је у тексту видео, а то што је видео много је мање од онога што се у немачком уставном поретку, који је послужио као узор, гарантује. Са становишта смислене догматике требало би преиспитати неке сумњиве одредбе, као што је она коју садржи чл. 19 Устава („пуна слобода“?) и клаузула вечности из чл. 20 II, која не може имати никакво значење у нормативном тексту европско-континенталног типа.

в) Санација поступка пред парасудским органима

Повереник за заштиту равноправности уобличио је у оквиру недовољно јасног законског оквира своје акте (мишљења и препоруке) као обавезујућа упутства притуженим грађанима како се имају понашати. Таква компетенција допустива је само ако се у поступку пред Повереником превазиђу недостаци које има сваки нереформисани инквизиторни поступак, и ако се јасно одреди да притужени грађанин може у случају по њега неповољне „препоруке“ призвати заштиту Управног и Уставног суда.

Напуштање трансферне правне културе и разрада аутохтоних правних тековина као неопходна дугорочна мера

Осим догматике, која се може разрадити и у релативно кратком периоду, неопходно је да се ради што целовитијег поштовања и побољшања ефективне заштите учине темељне промене нашег правног поретка. Трансферна правна култура се, не само код нас, показала као рђав облик правног бивствовања који у почетном периоду омогућава брзо и формално (спољње) усклађивање правног поретка са модерним иностраним тековинама, али на дуже стазе води неподношљивом правном дуализму, који се у крајњој линији испољава као мржња и неповерење грађана према држави, њеном правном систему и органима. Одредбе о основним правима унете су у наш Устав из 2006, онако како се у лепој књижевности по варошицама уносе скупоцене увозне завесе у кућу: нити завесе, по мери и дезену, одговарају кући у коју су унете, нити у кући има гарнишни да се закаче, нити укућани воле да им висе. Стоје дакле уредно савијене у орману, служе за показивање посетиоцима, и чекају да се једног

дана направи нова кућа. Лош ниво стварне заштите основних права у нашој Републици, о којем се неповољно изјаснила и Европска комисија, не почива на пуком недостатку политичке или какве друге воље, већ на темељним недостацима нашег правног поретка, који се могу отклонити само озбиљним мерама реформе и поправљања.

VI) ИЗВОРИ

1. Богдановић, Драгана, „Дерогација и ограничавање људских права“, *Страни правни живот*, 2/2011.
2. Богишић, Валтазар, *Стручно називље у законима* (1876)*, Изабрана дјела*, књ. IV, Подгорица, Београд, 2004.
3. Benda, Ernst, Klein, Eckart, Klein, Oliver, *Verfassungsprozessrecht*, 3. изд., C.F. Müller, Хајделберг итд., 2012.
4. Бренеселовић, Лука, „О једном несрећном случају злоупотребе положаја у служби Заштитника грађана“, *Избор судске праксе*, 10/2012.
5. Бренеселовић, Лука, „О језичком преламању појма права“, у: *Споменица Валтазара Богишића*, књ. 1, Службени гласник итд., Београд, 2011.
6. Ђорђевић, Јован, „Уставно судство и друштвенополитички систем Југославије“, *Анали ПФ Бг*, 3–4/1985.
7. Грубач, Момчило, „Уставно судство у Србији“, *Гласник АКВ*, 11/2011.
8. Manssen, Gerrit, *Staatsrecht II: Grundrechte,* 9. изд., Beck, Минхен, 2012.
9. Pieroth, Bodo, Schlink, Bernhard, *Staatsrecht II: Grundrechte,* 27. изд., C.F. Müller, Хајделберг итд., 2011.
10. Sachs, Michael (prir.), *Grundgesetz Kommentar,* 6. изд., Beck, Минхен, 2011.
11. Sachs, Michael, *Verfassungsrecht II: Grundrechte,* 2. изд., Springer, Берлин итд., 2003.

UDK: 341.231.14:001.6](497.117)
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 43–44, стр. 361–374
Изворни научни рад

Марија НЕДЕЉКОВИЋ-ПРАВДИЋ[1]

КОМИСИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ЉУДСКИХ ПРАВА КАО МЕХАНИЗАМ ЗА ПРАЋЕЊЕ СПОЉНЕ ОДГОВОРНОСТИ МИСИЈЕ ВЛАДАВИНЕ ПРАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА КОСОВУ

ABSTRACT

Respect for human rights is essential in the work of all international organizations. But not all international organizations have an adequate system of accountability when it comes to such an important and fundamental issue. The establishment of independent mechanisms for determining the external accountability of international organizations is seen as key to ensuring respect for human rights. With this in mind, and in the context of the Kosovo experience, the European Union established a 'Human Rights Review Panel'. This body is addressing complaints about alleged human rights violations by the EU's rule of law mission to Kosovo, EULEX, in the conduct of its executive functions. This paper investigates the importance of the Human Rights Review Panel as the first, and only, independent accountability mechanism that is addressing the allegations of violations of human rights by the mission, which is working within the EU's Common Security and Defence Policy. The paper also aims to point out the shortcomings in the work of the Panel.

Key words: Human rights, international organisation, external accountability, EULEX Kosovo, executive mandate, Panel, complaint, recommendation.

I) УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Међународне организације представљају субјекте међународног права чија је обавеза поштовање основних људских права (политичких,

[1] Докторанд Међународних и европских студија Факултета политичких наука Универзитета у Београду. Службеник за комуникацију у EULEKS Косово. Електронска адреса аутора: Marija.Nedeljkovic@eulex-kosovo.eu.

социјалних, културних, економских и грађанских) у њиховом деловању. Неоспорно је да у раду међународних организација, приликом спровођења одређених политика, акција или операција, може доћи и долази до кршења људских права у мањој или већој мери. Пошто међународне организације остварују важне аспекте јавне власти, па чак у неким случајевима врше и одређене извршне функције власти, неопходно је остварити ефикасан систем одговорности у циљу преиспитивања одлука и санкционисања сваког прекршаја.[2] Питање одговорности међународне организације или државе чланице представља једно од кључних питања утврђивања одговорности. Сам концепт одговорности међународних организација је комплексан и укључује како оперативне тако и елементе спољашње и унутрашње одговорности. Објављен је и велики број научних радова из ове области, међутим треба истаћи да је ово питање углавном обрађивано са аспекта одговорности међународних организација према државама чланицама и државама које то нису. Удружење за међународно право (*International Law Association*) основано је 1996. године као посебна комисија која се бави проучавањем одговорности међународних организација са ширег аспекта „одговорности међународне организације према својим члановима и трећим лицима, односно жртвама или починиоцима који нису чланови дате међународне организације: држава, друге међународне организација, појединци или правна лица, укључујући и приватне субјекте".[3] Анализа одговорности међународних организација када говоримо о кршењу људских права у случају Европске уније има обавезујући карактер међународног права о људским правима, јер је Европска унија обавезна да их поштује као потписница споразума о поштовању људских права.[4] Међународни инструменти заштите људских права Европске уније су Европски суд правде и Европски суд за људска права. Посредством ових инструмената Европска унија врши индиректну контролу аката међународних организација, чиме се обезбеђује

[2] Детаљније о овоме видети: Jan Wouters, Eva Brems, Stefaan Smis, Pierre Schmitt, *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations: Introductory Remarks*, Intersentia, Antwerp, Portland, 2010, pp.1–3.

[3] Ibidem, p. 5. Детаљније о овоме видети: International Law Association, *Report of the seventy-first conference,* Berlin/London, 2004, pp. 4–20, Интернет, http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/9, 15/01/ 2013.

[4] Аутор се пре свега позива на: Лисабонски споразум, Конвенцију УН о правима особа са инвалидитетом, Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода, итд.

побољшана делотворност у спречавању кршења људских права.[5] У Извештају комесара Савета Европе[6] за људска права, када се говори о правном оквиру заштите људских права наводи се да су на Косову следећи споразуми и инструменти директно применљиви: Универзална декларација о људским правима (1948), Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода (ECHR, 1950) и њени протоколи, Конвенција о елиминацији свих форми расне дискриминације (CERD, 1965), Међународни пакт о грађанским и политичким правима (CCPR, 1966) и његови протоколи, Конвенција о елиминацији свих форми дискриминације против жена (CEDAW, 1979), Конвенција против тортуре и других врста суровог, нечовечног и понижавајућег третмана или кажњавања (CAT, 1984) и Међународна конвенција о правима детета (CRC, 1989).[7] Иако се права гарантована Европском конвенцијом о људским правима спроводе на Косову, не постоји правни основ за вршење надлежности од стране Европског суда за људска права.[8] Са тим у вези треба нагласити да се као највећи пропуст у санкционисању спољне одговорности међународних организација када говоримо о кршењу људских права наводи недостатак независног механизма за утврђивање одговорности, што веома често води негативној репутацији међународних организација. Треба нагласити да успостављање независног механизма за утврђивање одговорности великим делом зависи и од „добре воље" међународне организације која је у питању.

II) УСПОСТАВЉАЊЕ КОМИСИЈЕ ЗА РЕВИЗИЈУ ЉУДСКИХ ПРАВА

Европска комисија за демократију путем закона (Венецијанска комисија),[9] у Мишљењу о људским правима на Косову које је објављено 2004. године,

---

[5] Детаљније о овоме видети: Јелена Стојшић, "Human rights violation: Responsibility of international organizations or of their member states", *Међународни проблеми,* 64.4, Beograd, 2012, pp. 507–527.

[6] Детаљније о овоме видети: Report of the Council of Europe Commissioner for Human Rights' Special Mission to Kosovo 23–27 March, 2009, para. 15–20, Интернет, https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1466279, 09/01/2013.

[7] Ibidem, para. 16, Комесар Савета Европе се позива на члан 22 „Устава Републике Косово", који је ступио на снагу 15. јуна 2008.

[8] Ibidem, para. 18.

[9] Детаљније видети: European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), *Opinion on Human Rights in Kosovo: Possible Establishment of Review*

истакла је потребу да се оснују механизми ревизије који омогућавају одговарајућу правну помоћ у вези са наводним кршењем људских права на Косову од стране међународних организација. Комисија је установила да „не постоји међународни механизам ревизије у вези са актима UNMIK и KFOR".[10] Наглашено је да је главна препрека успостављању механизма ревизије њихов карактер међународних организација. Истиче се да ове организације обављају послове који имају више сличности са пословима у државној администрацији него међународним организацијама. „То је незамисливо и неспојиво са принципима демократије, владавине права и поштовања људских права, да би (ове организације) могле да делују као државни органи и да буду изузети од било какве независне правне ревизије".[11] Венецијанска комисија сматра да би било примерено да се успоставе привремени механизми ревизије кршења људских права која су наводно починиле међународне организације са саветодавном функцијом.[12] „Резолуција 1244 Уједињених нација потврђује да Србија има територијалну суверености над Косовом, али, у исто време, искључује правну надлежност над Косовом. Србија је чланица Савета Европе и држава потписница Европске конвенције о људским правима. То значи да би за реализацију сваког предлога који би на било који начин утицао на територијални статус Косова или би захтевао допуну Европске конвенције била потребна сагласност Србије."[13] Да би се то избегло, Венецијанска комисија је предложила примену краткорочних решења, односно успостављање независног квази-судског саветодавног панела надлежног за разматрање наводног кршења људских права од стране међународних организација. У Извештају комесара Савета Европе за људска права Томаса Хамарберга (*Thomas Hammarberg*) када се говори о одговорности међународне заједнице (члан 3.3), посебно мисије владавине права на Косову, истиче се да би „мисија владавине права Европске уније EULEKS могао да размотри предности формирања независног механизма одговорности. EULEKS има нека извршна овлашћења, чак и ако се та овлашћења неће користити веома често. За сада се жалбе упућене против EULEKS особља интерно процесуирају. Постоји низ могућности за

Mechanisms, Opinion No. 280/2004 (CDL-AD (2004)033), 11 October 2004, Интернет, http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)033-e.asp, 01/02/2013.

[10] Ibidem, para. 75.

[11] Ibidem, para. 91.

[12] Ibidem, para. 114–122.

[13] Ibidem, para. 144. Треба нагласити да у време доношења Резолуције УНСБ говоримо о заједници Србије и Црне Горе.

механизме одговорности EULEKS. Једна од могућности је да EULEKS преузме модел Саветодавног панела за људска права (UNMIK); други да се жалбама баве институције омбудсмена. Трећа могућност је да EULEKS створи сопствени независни механизам. Комесар подстиче EULEKS да успостави ефикасан механизам одговорности као ствар приоритета. Такав механизам би имао моћ да темељно истражи све наводе о преступима и представници EULEKS би били изложени испитивању од стране независног и транспарентног органа".[14] Мисија владавине права на Косову – EULEKS, попут других дипломатских и међународних мисија поседује имунитет од локалних административних и правних процеса у складу са важећим Законом о статусу, имунитету и привилегијама дипломатских и конзуларних мисија и присуству међународних војних снага на Косову.[15] Члан 3.2 датог закона даје EULEKS право на дипломатски статус, привилегије и имунитет, док члан 4 и члан 5 ближе појашњавају дата овлашћења. Самим тим не подразумева се да EULEKS и особље EULEKS не морају да поштују локално законодавство, јер особље EULEKS у случају да прекрши закон подлеже правној одговорности у својој матичној земљи.[16] У Заједничкој акцији Савета Европске уније од 4. фебруара 2008. о мисији владавине права Европске уније на Косову у члану 10. једино стоји да ће „статус EULEKS – Косова и његовог особља, укључујући и привилегије, имунитете и даље гаранције неопходне за извршавање и функционисање EULEKS на Косову бити договорен на одговарајући начин".[17] Имунитет EULEKS обезбеђују и UNMIK прописи о статусу, привилегијама и имунитету КФОР и UNMIK особља на Косову.[18]

---

[14] Report of the Council of Europe Commissioner for Human Rights' Special Mission to Kosovo, op.cit., para. 80, превод аутора, Интернет, https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1466279, 09/01/2013.

[15] Детаљније видети: Закон бр.03/L-033 „Републике Косово" о статусу, имунитету и привилегијама дипломатских и конзуларних мисија и присуству међународних војних снага на Косову, Интернет, http://www.gazetazyrtare.com/e-gov/index.php?option=com_content&task=view&id=131&Itemid=56&lang=bh, 05/02/2013.

[16] Детаљније видети у Правилнику о понашању особља мисија Заједничке безбедносне и одбрамбене политике Европске уније, Интернет, http://www.drept.unibuc.ro/dyn_doc/cercetare/Code-of-Conduct.pdf, 12/01/2013.

[17] Заједничка акција Савета 2008/124/CFSP од 4. фебруара 2008. о мисији владавине права Европске уније на Косову, превод аутора, Интернет, http://www.eulex-kosovo.eu/sr/info/docs/JointActionEULEX_EN.pdf, 18/01/2013.

[18] Посебно погледати одељке 2 и 3 UNMIK прописа бр. 2000/47, UNMIK/REG/2000/47 on the Status, Privileges and Immunities of KFOR and UNMIK and their personnel in Kosovo, 18 August 2000, Интернет, http://www.unmikonline.org/regulations/2000/reg47-00.htm, 28/12/2012.

Можемо закључити да имунитет, привилегије и статус EULEKS проистичу из различитих докумената и да своје правно утемељење мисија има у складу са законима обе стране (Београд и Приштина). Међутим са престанком тзв. „надгледане независности" Косова, 10. септембра 2012. године, иако су правне основе функционисања EULEKS остале непромењене, морало се решити питање мандата и статуса мисије у новом уставном уређењу. Можемо рећи да је разменом писама између високе представнице Европске уније за спољну политику и безбедност Кетрин Ештон (*Catherine Ashton*) и председнице Косова Атифете Јахјага (*Atifete Jahjaga*) осигурана локална правна основа EULEKS. Овим споразумом се гарантује и имунитет особљу EULEKS.[19] Косовски парламент је 7. септембра 2012. године ратификовао овај споразум као „међународни споразум између Републике Косово и Европске уније",[20] али треба напоменути и да се овај закон не може сматрати међународним споразумом, јер Европска унија није учинила исто.

Дакле, EULEKS је одговоран како према грађанима Европске уније тако и према грађанима Косова и у складу са тим можемо говорити о оперативној, унутрашњој и спољној одговорности мисије, као и о постојећим механизмима мисије који осигуравају и обезбеђују поштовање ових одговорности. Спољна одговорност обухвата политичку одговорност према државама чланицама ЕУ и суделујућим трећим државама учесницама, социјалну одговорност према грађанима Косова, финансијску одговорност према Европском парламенту, одговорност *vis-a-vis* политичких органа на Косову и спољну одговорност у људским правима.[21] Када говоримо о међународним мисијама на Косову уочено је да мисији Уједињених нација и Европске уније недостају одговарајући механизми спољне одговорности приликом спровођења извршног мандата мисије. Најбољи пример за овакву тврдњу је пропуст мисије Уједињених нација (UNMIK) на Косову да обезбеди ефикасан механизам спољне одговорности у случају када је UNMIK полиција убила два припадника покрета „Самоопредељење" у фебруару 2007. године. Саветодавни панел за људска права који треба да разматра жалбе против

[19] Интервју са правним саветником EULEKS, Приштина, 12. фебруар 2013. године.

[20] Детаљније видети: Закон бр. 04/L-148, Скупштине Републике Косово, Приштина, 7. септембар 2012, Интернет, http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/Ligji%2004-L-148.pdf, 19/02/2013; Члан 1.2 (ц) датог закона гарантује имунитет особљу EULEKS.

[21] Детаљније о одговорности мисије и механизмима погледати: Интернет, http://www.eulex-kosovo.eu/docs/Accountability/Odgovornost-EULEX-a-05.01.2010.pdf, 19/12/2012.

кршења људских права од стране UNMIK основан је две године касније.[22] У циљу побољшања механизама спољне одговорности међународних организација на Косову, Европска унија је одлучила да промовише успостављање Комисије за ревизију људских права која ће се бавити разматрањем жалби о наводним кршењима људских права од стране мисије EULEKS на Косову приликом спровођења одређених ограничених извршних функција.[23] Сходно томе, Савет Европске уније подржао је успостављање Комисије за ревизију људских права ради процене начина спровођења извршног мандата мисије EULEKS. Наглашено је да ће овакав механизам допринети спољној одговорности мисије EULEKS.[24]

Заједничким акцијама које представљају и законску основу за успостављање мисије EULEKS на Косову предвиђа се и поштовање међународно признатих стандарда људских права.[25] У складу са наведеним препорукама и законском основом успостављања мисије EULEKS на Косову основана је и Комисија за ревизију људских права 29. октобра 2009. године. Комисија треба да употпуни општу одговорност мисије и да буде независна у спровођењу „сопствених функција, које ће она спроводити са непристрасношћу и интегритетом".[26]

---

[22] Детаљније о овом панелу и пропустима у раду панела видети: Александар Момиров, "Local Impact of 'UN Accountability' Under International Law: The Rise and Fall of UNMIK's Human Rights Advisory Panel", *International Peacekeeping* 19.1.2012, pp. 3–18; "The Kosovo Human Rights Advisory Panel", International Law Meeting Summary, Speaker: Professor Christine Chinkin, Chatham House, 26 January 2012, Интернет, http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/International%20Law/260112summary.pdf, 28/01/2013, pp. 1–13.

[23] Детаљније о мандату мисије видети: Martina Spernbauer, *Eulex Kosovo, Mandate, Structure and Implementation: Essential Clarifications for an Unprecedented EU Mission*, TMC Asser Institute, 2010; David Cadier, "EU Mission in Kosovo (EULEX): Constructing Ambiguity or Constructive Disunity?", *Transatlantic Security Paper,* 3, 2011; Од наших аутора за прегледну и детаљну анализу мандата мисије погледати: Жаклина Новичић, Драган Ђукановић, „EULEKS: Пун капацитет и даље активности мисије Европске уније на Косову", *Европско законодавство*, Vol. 8 / No. 27–28, стр. 179–190.

[24] Детаљније видети: European External Action Service, Extract from Council conclusions on ESDP, Brussels, 17 November 2009, Интернет, https://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eulex-kosovo/press-releases?lang=en, 07/02/2013.

[25] Аутор се позива на Заједничку акцију Савета 2008/124/CFSP од 4. фебруара 2008. године која је измењена и допуњена Заједничком акцијом Савета 2009/445/CFSP од 9. јуна 2009. године. Детаљније погледати шта све чини правну основу мисије: Интернет, http://www.eulex-kosovo.eu/sr/info/whatisEulex.php, 20/01/2013.

[26] Званични сајт Комисије за ревизију људских права, Интернет, http://www.hrrp.eu/srb/, 10/01/2013. Комисија је постала у потпуности оперативна у јуну 2010. године.

III) ОСОБЕНОСТИ КОМИСИЈЕ ЗА РЕВИЗИЈУ ЉУДСКИХ ПРАВА

Правна основа успостављања Комисије за ревизију људских права је тзв. „концепт одговорности“ који је усвојен од стране Савета Европске уније. Савет је мишљења да „концепт одговорности“ не треба да буде доступан јавности, јер је у питању пре свега интерни документ, који се односи и цитира делове Оперативног плана (ОПЛАН) EULEKS Косово. Савет истиче да Комисија ради у политички осетљивом контексту и сложеном правном окружењу.[27] Објављивање документа могло би да угрози рад Комисије, као и да негативно утиче на сарадњу између EULEKS и власти на Косову.[28] „Комисија за ревизију људских права је пре свега први и једини независни механизам одговорности за људска права који се бави разматрањем тврдњи о наводним кршењима људских права од стране мисије Европске уније о Заједничкој безбедносној и одбрамбеној политици.“[29] Комисија треба да разматра притужбе у вези са наводним кршењима људских права од стране EULEKS која су се догодила на Косову почев од 9. децембра 2008. године, или у року од шест месеци од дана наводног кршења.[30] Правилником о раду Комисије дефинисано је да Комисију (која има три члана тзв. Панела) чине међународни експерти, независни у извршавању својих дужности, који су именовани од стране шефа мисије EULEKS. Комисија има резервног члана у случају да дође до сукоба интереса приликом разматрања одређене жалбе.[31] Комисија се састаје на свака два месеца, када на основу дискреционог права може заказати и ванредну седницу.[32] Подносилац жалбе не може бити особље

[27] Детаљније видети: Council of the European Union, Brussels, 17 September 2012, 13312/12, Anex, Интернет, http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st13/st13312.en12.pdf, pp. 4–9, 10/03/2013.

[28] Ibidem, pp. 9–10.

[29] Годишњи извештај Комисије за ревизију људских права 01.01.2012–31.12.2012, Косово, Интернет, http://www.hrrp.eu/srb/docs/HRRP%20Annual%20report%202012-s.pdf, стр. 5, 03/03/2013.

[30] Детаљније видети: Брошура о Комисији, Интернет, http://www.hrrp.eu/srb/docs/HRRP%20-%20SERB.pdf, 03/03/2013.

[31] Детаљније видети: Пословник о раду комисије, посебно Правило 3, 4, 5 и 9, Интернет, http://www.hrrp.eu/docs/ROP.pdf, стр. 1–2, 05/03/2013. Судијама помажу два правна саветника и особље тзв. EULEKS Секретеријата. Седиште се налази у Приштини. Више о биографијама судија и особља може се наћи на званичном сајту Комисије у оквиру годишњих извештаја.

[32] Ibidem, правило 11, стр. 3.

EULEKS и Комисија не разматра судске поступке пред косовским судовима.[33] Правилником су одређене и процедуре о прихватљивости жалби.[34] Комисија јавно објављује налазе да ли је или не дошло до кршења људских права која се примењују на Косову. Уколико је дошло до кршења људских права од стране EULEKS, налази Комисије укључују необавезујућу препоруку за употребу правних лекова од стране шефа мисије EULEKS. Комисија са своје стране треба да прати да ли је шеф мисије EULEKS преузео неопходне препоруке.[35] Дакле, Комисија не представља судско или дисциплинско тело, нема ауторитет да доноси обавезујуће мере, нити пружа материјалну компензацију за насталу штету, већ разматра да ли је извршено кршење људских права и даје препоруке за корективне мере.[36] „Комисија је у потпуности финансирана од стране EULEKS“,[37] и у пракси најчешће разматра жалбе које су засноване на члановима Европске конвенције о људским правима и њеним пратећим протоколима.[38] Међу најчешћим наводима о кршењу људских права наводе се право на слободу и безбедност, право на живот, право на правично суђење, слобода изражавања и слично. Комисија је до сада размотрила 67 случајева, од којих је у два случаја Комисија нашла да је EULEKS прекршио људска права, док је нашла да су неприхватљива 38 случаја.[39] Разлоге за овако велики број неприхватљивих случајева треба тражити пре свега у ограничењу правне надлежности

[33] Ibidem, правило 25, стр. 6.

[34] Ibidem, стр. 7–9.

[35] Интервју за службеником Комисије, 22. јануар 2013, Приштина.

[36] Детаљније видети: Комисија за ревизију људских права, Саопштење за штампу поводом 14. заседања Комисије, број 01-2013, 21.01.2013, Интернет, http://www.hrrp.eu/srb/pressrelease-21-jan-2013-s.php, 06/03/2013.

[37] Mariya C. Nikolova, “The European Union Human Rights Review Panel: A Unique EULEX Accountability Mechanism”, ADH Geneva Academy of International Humanitarian and Human Rights Law, Интернет, http://ilawyerblog.com/wp-content/uploads/2012/10/The-European-Union-Human-Rights-Review-Panel.pdf, p. 3, 06/03/2013; Такође видети: Malgosia Fitzmaurice, Panos Merkouris (eds.), *The Interpretation and Application of the European Convention of Human Rights: Legal and Practical Implications*, Vol. 12, Martinus Nijhoff Publishers, 2012, pp. 83–85.

[38] О релевантним инструментима људских права које Комисија користи у свом раду видети годишњи извештај за 2010. годину, Интернет, http://www.hrrp.eu/srb/docs/HRRP_Annual_Report_2010-s.pdf, стр. 5, 07/03/2013.

[39] Статистичке податке о случајевима у периоду 2010–2013 погледати: Интернет, http://www.hrrp.eu/srb/statistics.php, 07/03/2013.

Комисије.[40] Као важна особеност Комисије истиче се и то што је Комисија утврдила да не може да разматра административни или судкси посао косовских судова, иако у њима учествују судије EULEKS у оквиру „извршног мандата" мисије. Такође, Комисија није у могућности да због уске интерпретације извршног мандата мисије разматра питања административног карактера.[41]

IV) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Имунитет, привилегије и статус особља EULEKS произилазе и из косовског закона и UNMIK уредби. У Пословнику о раду Комисије не стоји да ли и особље Комисије ужива исти имунитет, привилегије и статус, укључујући и неповредивост просторија и докумената, као и особља EULEKS. Европска унија је, поучена искуством UNMIK, успоставила Комисију за ревизију људских права само годину дана по успостављању мисије EULEKS на Косову, пре него што је поднета било каква жалба за кршење људских права од стране особља мисије EULEKS.[42] Комисија треба да функционише као механизам спољне одговорности чији је циљ да се повећа транспарентност. У том смислу не налазимо оправдање за чињеницу да је правна основа успостављања Комисије, усвојена од стране Савета Европске уније, недоступна јавности, односно да је ограничена. То је како смо могли да видимо из претходног излагања политичка одлука коју је донела Европска унија. Оперативни план мисије (ОПЛАН) EULEKS Косово и сви пратећи Анекси су ограничени, па се поставља питање до које мере је ово намерна одлука, имајући у виду да би у складу са тим и Кодекс понашања особља мисије требало да буде недоступан као један од пратећих анекса.[43] Са друге стране, треба нагласити да је без обзира на ограниченост, правна основа успостављања Комисије снажно одражена кроз Пословник о раду Комисије који је доступан јавности.[44] У

[40] Детаљније о свим случајевима погледати: Интернет, http://www.hrrp.eu/srb/cases.php, 07/03/2013.

[41] Mariya C. Nikolova, "The European Union Human Rights Review Panel: A Unique EULEX Accountability Mechanism", op. cit., pp. 5–6.

[42] Детаљније видети: Susino Consuelo Navarro, "European Commision Seventh Framework Programme Project Atlas Armed Conflict, Peacekeeping, Transitional Justice: Law as Solution", 2010, pp. 24–25.

[43] Као члану локалног особља мисије није ми допуштен приступ ОПЛАН, нити пратећим анексима, већ само Кодексу понашања.

[45] Интервју sa службеником Комисије, 22. јануар 2013, Приштина.

функционисању рада Комисије као један од проблема намеће се и нејасна процедура у случајевима у којима је дошло до кршења људских права од стране особља EULEKS ван оквира дужности, односно у том случају све зависи од тога да ли се понашање запосленог може приписати EULEKS или потпада под личну одговорност запосленог. Другим речима, да ли је представник EULEKS поступио у службеном или приватном својству. Кршење људских права од стране особља EULEKS за које се утврди да је почињено у приватном својству сматра се делом кривичне и унутрашње истраге у оквиру саме мисије EULEKS и не потпада под надлежност Комисије. Такве случајеве је понекад тешко разликовати и остаје да видимо како ће их Комисија третирати ако се појаве у будућности. Важно је истаћи да не постоји ни јасно прописана процедура у случају да шеф мисије EULEKS не прихвати препоруку Комисије. У пракси се још није десило да препорука Комисије не буде прихваћена. По ауторовом мишљењу, највећу слабост Комисије представља „концепт спољне одговорности" EULEKS судија у мешовитим панелима, јер се Комисија бави само одговорношћу организације као целине, и не разматра судске поступке пред косовским судовима. Стога остаје јасно да не постоји одговарајући механизам спољне одговорности, под чијом надлежношћу би била и одговорност EULEKS судија и тужилаца. Комисија је предмет критике и због чињенице да се не може рећи да је у потпуности независна. Особље Комисије и Секретаријата запослено је по уговору са шефом мисије EULEKS. Томе се додаје и ставка да Комисија не располаже својим буџетом и да зависи од административне подршке из EULEKS. С друге стране, рад Комисије је независан, чему посебно доприноси чињеница да су чланови међународни експерти из области људских права, од којих је један експерт судија мисије EULEKS на Косову који је упознат са радом мисије и правним системом на Косову, док су друга два члана Панела експерти који нису ни на који начин везани за EULEKS. Комисија представља први корак ка повећању спољне одговорности међународних организација и модел механизма одговорности када говоримо о промовисању и заштити људских права приликом спровођења извршне власти заједничке безбедносне и одбрамбене мисије Европске уније. Да би овакви модели механизама постали ефикаснији у будућности требало би да поседују потпуну административну и буџетску независност. Мисија владавине права Европске уније на Косову – EULEKS треба са своје стране да осигура транспаретност и примену свих препорука Комисије.

V) ИЗБОРИ

1. Брошура о Комисији, Интернет, http://www.hrrp.eu/srb/docs/HRRP%20-%20SERB.pdf, 03/03/2013.
2. Cadier, David, "EU Mission in Kosovo (EULEX): Constructing Ambiguity or Constructive Disunity?", *Transatlantic Security Paper*, 3, 2011.
3. European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on Human Rights in Kosovo: Possible Establishment of Review Mechanisms, Opinion No. 280/2004 (CDL-AD (2004)033), 11 October 2004, Интернет, http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)033-e.asp.
4. European External Action Service, Extract from Council conclusions on ESDP, Brussels, 17 November 2009, Интернет, https://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eulex-kosovo/press releases?lang=enhttps://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eulex-kosovo/press-releases?lang=en.
5. Fitzmaurice, Malgosia, Merkouris, Panos (eds.), *The Interpretation and Application of the European Convention of Human Rights: Legal and Practical Implications,* Vol. 12, Martinus Nijhoff Publishers, 2012.
6. Годишњи извештај Комисије за ревизију људских права за 2010. годину, Интернет, http://www.hrrp.eu/srb/docs/HRRP_Annual_Report_2010-s.pdf.
7. Годишњи извештај Комисије за ревизију људских права 01.01.2012–31.12. 2012, Косово, Интернет, http://www.hrrp.eu/srb/docs/HRRP%20Annual%20report%202012-s.pdf.
8. International Law Association, *Report of the seventy-first conference,* Berlin/London, 2004, Интернет, http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/9, 15/01/2013.
9. Мишљење Савета о концепту одговорности, Council of the European Union, Brussels, 17 September 2012, 13312/12, Anex, Интернет, http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st13/st13312.en12.pdf.
10. Момиров, Александар, "Local Impact of 'UN Accountability' Under International Law: The Rise and Fall of UNMIK's Human Rights Advisory Panel", *International Peacekeeping*, 19.1.2012.
11. Navarro, Consuelo Susino, *European Commision Seventh Framework Programme Project Atlas Armed Conflict, Peacekeeping, Transitional Justice: Law as Solution*, 2010.
12. Nikolova, Mariya C., "The European Union Human Rights Review Panel: A Unique EULEX Accountability Mechanism", ADH Geneva Academy of International Humanitarian and Human Rights Law, 2012, Интернет, http://ilawyerblog.com/wp-content/uploads/2012/10/The-European-Union-Human-Rights-Review-Panel.pdf.

13. Новичић, Жаклина, Ђукановић, Драган, „EULEKS: Пун капацитет и даље активности мисије Европске уније на Косову“, *Европско законодавство*, Vol. 8, No. 27–28.
14. Одговорност EULEKS, Интернет, http://www.eulexkosovo.eu/docs/Accountability/Odgovornost-EULEX-a-05.01.2010.pdf.
15. Пословник о раду Комисије, Интернет, http://www.hrrp.eu/srb/ROP.php.
16. Правилник о понашању особља мисија Заједничке безбедносне и одбрамбене политике Европске уније, Интернет, http://www.drept.unibuc.ro/dyn_doc/cercetare/Code-of-Conduct.pdf.
17. Report of the Council of Europe Commissioner for Human Rights' Special Mission to Kosovo, 23–27 March, 2009, Интернет, https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1466279.
18. Саопштење за штампу поводом 14. заседања Комисије за ревизију људских права, број 01-2013, 21.01.2013, Интернет, http://www.hrrp.eu/srb/pressrelease-21-jan-2013-s.php.
19. Spernbauer, Martina, *Eulex Kosovo, Mandate, Structure and Implementation: Essential Clarifications for an Unprecedented EU Mission*, TMC Asser Institute, 2010.
20. Статистички подаци о случајевима које је Комисија примила у периоду 2010–2013, Интернет, http://www.hrrp.eu/srb/statistics.php.
21. Стојшић, Јелена, "Human rights violation: Responsibility of international organizations or of their member states", *Међународни проблеми*, 64.4, 2012.
22. Шта је EULEKS, брошура, Интернет, http://www.eulex-kosovo.eu/sr/info/whatisEulex.php.
23. "The Kosovo Human Rights Advisory Panel", *International Law Meeting Summary*, Speaker: Professor Christine Chinkin, Chatham House, 26 January 2012, Интернет, http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/International%20Law/260112summary.pdf.
24. UNMIK прописи о закону, привилегијама и имунитету, UNMIK/REG/2000/47 on the Status, Privileges and Immunities of KFOR and UNMIK and their personnel in Kosovo, 18 August 2000, Интернет, http://www.unmikonline.org/regulations/2000/reg47-00.htm.
25. Verdirame, Guglielmo, *The UN and Human Rights: Who Guards the Guardians?*, Vol. 82, Cambridge University Press, 2011.
26. Wouters, Jan, et al., *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations: Introductory Remarks*, 2010.
27. Заједничка акција Савета 2008/124/CFSP од 4. фебруара 2008. о мисији владавине права Европске уније на Косову, Интернет, http://www.eulex-kosovo.eu/sr/info/docs/JointActionEULEX_EN.pdf.

28. Закон бр. 03/L-033, Скупштине „Републике Косово“ о статусу, имунитету и привилегијама дипломатских и конзуларних мисија и присуству међународних војних снага на Косову, Интернет, http://www.gazetazyrtare.com/e-gov/index.php?option=com_content&task=view&id=131&Itemid=56&lang=bh.
29. Закон бр. 04/L-148, Скупштине „Републике Косово“, Приштина, 7. септембар 2012, Интернет, http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/Ligji%2004-L-148.pdf.
30. Званични сајт Комисије за ревизију људских права, Интернет, http://www.hrrp.eu/srb/.
31. Жалбе Комисије за ревизију људских права, Интернет, http://www.hrrp.eu/srb/cases.php.

UDK: 316.77:621.397.13](497.11)
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 43–44, стр. 375–392
Изворни научни рад

Ана ЈОВАШЕВИЋ[1]

МЕДИЈИ У СРБИЈИ И ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ

ABSTRACT

The first Conference of Ministers in charge of the media and new communication services in member states of the Council of Europe took place in Reykjavik (Iceland) at the end of May 2009. On that occasion, one political declaration and several resolutions MCM (2009) 011 were adopted. In this way, grounds were set for the new role of the media at the beginning of the third millennium. Standards set in this manner oblige all member states of the Council of Europe, including the Republic of Serbia. They are based upon the requests accepted in Council of Europe White Book on Intercultural Dialogue, adopted in Strasbourg in May 2008. This book represents another contribution to the promotion of intercultural dialogue, which contributes to the essential cause of the largest regional organization – the Council of Europe – protection and promotion of human rights, democracy and rule of law. This concept of promoting awareness, comprehension, peace and tolerance, as well as the preventing any kind of conflicts and achieving stable integration and cohesion in every society, was actually established in 2005 on the Third Summit of Heads of State and Government of Council of Europe Member States. These established goals were confirmed later in the same year in the Faro Declaration on the Council of Europe's Strategy for Developing Intercultural Dialogue, adopted by Member States' Ministers of Culture. Just like the traditional media, new providers of mass communication services that are similar to the media (electronic media, internet and other forms of computer and internet technologies) are supposed to support the improvement and the respect of fundamental human and social values. New modalities of creating the contents, the expression, the seeking and the dissemination of information in the sphere of mass communication may enhance but, at the same time, challenge fundamental rights and freedoms. Existing media standards that were developed for traditional forms of mass communication can also be applied on new

[1] Institut fur Kultur und Medien management, Freie Universitat, Berlin. Електронска адреса аутора: ana.jovasevic@gmail.com.

services and on the providers of new media services (including their rights, duties and responsibilities).

Key words: International acts, media, standards, Serbia.

I) УВОД

Крајем маја 2009. године у Рејкјавику (Исланд) одржана је прва конференција министара надлежних за медије и нове комуникационе услуге у земљама чланицама Савета Европе.[2] Овом приликом усвојена је политичка декларација, као и неколико резолуција MCM(2009)011. На овај су начин постављени темељи за нову улогу медија на почетку трећег миленијума. Овако постављени стандарди обавезују све земље – чланице Савета Европе (па тиме и Републику Србију). У њиховој се основи налазе захтеви прихваћени у Белој књизи о интеркултурном дијалогу Савета Европе (која је усвојена маја 2008. године у Стразбуру).[3] Све активности Савета Европе у вези са слободом медија и њиховом улогом у савременом друштву води и усмерава посебан орган – Управни комитет за масовне медије. Његов је задатак да се брине о успостављању слободних, независних и плуралистички настројених средстава комуникација у појединим земљама чланицама.[4] Томе посебно доприноси и усвојена Декларација о слободи изражавања и информисања,[5] као и Европска културна конвенција.[6] Бела књига о интеркултурном дијалогу представља још један корак даље у промовисању интеркултурног дијалога који доприноси суштинском циљу најмасовније регионалне организације – Савета Европе, а то су заштита и промовисање људских права, демократије и владавине права. Овај концепт промовисања свести, разумевања, помирења и толеранције, као и спречавање конфликата било које врсте и постизање чврсте интеграције и кохезије у сваком друштву је, заправо, успостављен на трећем самиту шефова држава или влада земаља чланица Савета Европе 2005. године.[7] Овако постављени циљеви су

---

[2] И. Јанев, *Међународне организације и интеграције*, Београд, 2008, стр. 246–256.

[3] Е. Шабановић, *Анализа медијског дискурса у Србији са освртом на мултикултуралну комуникацију и професионалну етику*, Култура, Београд, број 127/2010, стр. 118– 140.

[4] С. Миливојевић, „Идеолошки рат медија“, *Нова српска политичка мисао*, Београд, број 1–4/2001, стр. 1–4.

[5] И. Јанев, *Међународне организације и интеграције*, op. cit., стр. 258.

[6] *Савет Европе 1949-1996. године*, Документи, Београд, 1996, стр. 95–98.

[7] Д. Ћаловић, *Медији у потрази за естетиком медија*, Култура, Београд, број 133/2011, стр. 42–55.

потврђени нешто касније исте године у Фаро декларацији о стратегији Савета Европе за интеркултурни дијалог коју су усвојили министри за културу појединих земаља. Са убрзаним технолошким развојем током 20. века променио се и начин прикупљања информација, креирање садржаја, као и методи којима се садржај и информације стављају на располагање корисницима (слушаоцима или гледаоцима). Корисници на тај начин добијају могућност лаког приступања и креирања садржаја средстава масовних комуникација која користе разноврсне комуникационе платформе, како за постојеће, тако и за новоразвијене медије или упоредљиве услуге масовних комуникација или информационих услуга налик медијским. Слободни, независни и разноврсни медији (штампани или електронски) неопходни су сваком демократском друштву.[8] То је разлог што је Савет Европе протеклих година развио низ стандарда којима се тежи заштити медија од разних видова утицаја и ометања, у складу са чланом 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године.[9] Ти стандарди такође постављају и одређене обавезе и систем одговорности за медије. Као и традиционални медији, нови пружаоци услуга масовног комуницирања налик медијима (електронски медији, интернет и други облици компјутерских и интернет технологија) требало би да теже унапређењу и поштовању основних вредности.[10] Нови начини креирања садржаја, изражавања, тражења и ширења информација у домену масовних комуникација појачавају, али могу да представљају и озбиљан изазов основним људским правима и слободама.[11] Постојећи медијски стандарди који су били развијени за традиционалне облике масовних комуникација морају да важе и за нове услуге и за пружаоце нових медијских услуга (права, дужности и одговорности).[12]

[8] В. Цветковић, „Медијска одговорност политичара у Србији“, *Теме*, Ниш, број 1–4/2001, стр. 145–156.

[9] *Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори број*: 9/2003 и 5/2005.

[10] С. Стаменковић, *Медијска писменост као неопходан услов разумевања нових медија*, Култура, Београд, број 135/2012, стр. 65–77.

[11] О. Павићевић, „Нови медији, нове генерације и друштвени капитал“, *Зборник Института за криминолошка и социолошка истраживања*, Београд, број 1–2/2010, стр. 109–124.

[12] Ј. Клеут, *Интерактивност и мултимедијалност у потрази за значењем и континуитетом*, Култура, Београд, број 135/2012, стр. 161–174.

II) ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ О МЕДИЈИМА У ДРУШТВУ

На конференцији министара надлежних за медије и нове комуникационе услуге у земљама чланицама Савета Европе одржаној маја у Рејкјавику, између осталог, усвојена је и политичка декларација *MCM*(2009)011 која на специфичан и одговоран начин поставља темеље за нову улогу медија.[13] Овако постављени стандарди обавезују све земље – чланице Савета Европе (па тиме и Републику Србију).[14] Они се углавном односе на успостављање, наставак и усавршавање сарадње у вези са медијима и новим комуникационим услугама у циљу обезбеђивања заједничких решења али и адекватног одговора на будући развој медија, и пружања услуга налик медијским, нарочито у вези са поштовањем слободе изражавања и информисања, права на приватни живот и достојанства људских бића.[15] У том смислу усвојен је низ међународних докумената регионалног карактера као што су:

1) резолуција „Ка новом поимању медија“ и одговарајући акциони план,
2) резолуција „Управљање Интернетом и критичким ресурсима Интернета“, и
3) резолуција „Збивања у законодавству држава чланица Савета Европе у области борбе против тероризма и о њиховом утицају на слободу изражавања и информисања“.

Овим међународним документима захтева се да Комитет министара Савета Европе предузме мере за примену у резолуцијама усвојених европских (међународних) стандарда, те да се и даље настави са истраживањем начина за јачање поштовања медијских стандарда у погледу слободе изражавања и информисања у пракси[16]. При томе је поново истакнуто да су слободни, независни и разноврсни медији неопходни сваком демократском друштву, као и њихова заштита од различитих облика и видова утицаја и ометања у складу са чланом 10. Европске конвенције за

[13] Р. Вељановски, *Куда стреми европска медијска политика*, Култура, Београд, број 132/2011, стр. 209–225.

[14] И. Бауер, „Улога друштвених медија у Србији“, *Сингидунум ревија*, Београд, број 2/2012, стр. 1–8.

[15] С. Миливојевић, „Информационо друштво и медијска култура“, *Годишњак Факултета политичких наука*, Београд, број 2/2008, стр. 267–276.

[16] А. Мировић, „Јавност и медији у условима развијеног цивилног друштва“, *Српска политичка мисао*, Београд, број 1–2/2006, стр. 197–212.

заштиту људских права и основних слобода.[17] Са технолошким развојем промењио се из темеља и начин прикупљања информација, креирање садржаја, као и методи којима се садржај и информације стављају на располагање корисницима или се траже. Корисници треба да имају лак приступ и да утичу на креирање садржаја средстава масовних комуникација. То се односи и на средства масовних комуникација која користе разноврсне комуникационе платформе, како за постојеће, тако и за новоразвијене медије или упоредљиве услуге масовних комуникација или информационих услуга које су сличне медијским.[18] Односи између медија или осталих пружалаца медијских услуга и корисника или потрошача добијају нове облике и садржаје, због чега је настала и потреба да се изнова анализира и размотри појам и улога медија и њихове карактеристике као облика масовних комуникација путем штампе или радиодифузног емитовања, а који укључује: а) постојање уређивачке одговорности (укључујући и кривичну одговорност коју у Републици Србији предвиђа Кривични законик у чл. 38– 41),[19] и б) поштовање етичких стандарда.[20]

Као и традиционални (штампани) медији, нови пружаоци услуга масовног комуницирања налик медијима требало би да теже унапређењу и поштовању основних вредности. Нови начини креирања садржаја и изражавања, тражења и ширења информација у домену масовних комуникација појачавају, али могу да представљају и изазов основним људским правима и слободама.[21] Медијски јавни сервиси, имајући

---

[17] Ј. Пешић, М. Пешић, „Унапређивање демократских капацитета медијске комуникације и критичка анализа дискурса“, *Политичка ревија*, Београд, број 4/2011, стр. 467–490.

[18] З. Арацки, *Медији, глобализација културе и очување идентитета*, Култура, Београд, број 132/2011, стр. 326–335.

[19] *Службени гласник Републике Србије број 85/2005*. Овај Законик у трећој глави, петом одељку под насловом „Посебне одредбе о кривичним делима учињеним путем штампе и других средстава јавног информисања“ одређује услове одговорности за: 1) одговорног уредника или лица које га је замењивало у време извршења кривичног дела, 2) издавача, 3) штампара, и 4) произвођача компакт-дискова, грамофонских плоча, магнетофонских трака и других аудитивних средстава, филма за јавно и приватно приказивање, дијапозитива, видео-средстава или сличних средстава која су намењена ширем кругу лица. Више: И. Симић, А. Трешњев, *Кривични законик са краћим коментаром*, Београд, 2010, стр. 42–44.

[20] А. Стевановић, „Медијска етика као предуслов демократичности друштва“, *Сингидунум ревија*, Београд, број 2/2011, стр. 198–203; М. Николић, *Етика медија између личне, професионалне и друштвене одговорности*, Култура, Београд, број 127/2010, стр. 35–50.

[21] Ј. Милошевић, Ђорђевић, „Коришћење медија у Србији – основни трендови“, *Политичка ревија,* Београд, број 1/2009, стр. 225–236.

уређивачку независност и институционалну аутономију, доприносе разноликости медија и помажу у деловању против ризика од злоупотребе моћи у ситуацији велике концентрације медија и нових комуникационих услуга. Они стога представљају основну компоненту медијског окружења у свим демократским друштвима и треба да доприносе на свој начин успостављању, развоју, али и контроли демократских институција и њиховом законитом функционисању.[22] Све већи број људи ослања се на Интернет као неопходно средство у свакодневним активностима (комуникација, информисање, сазнање, комерцијалне трансакције, доколица), што доприноси побољшању квалитета живота и добробити људи. Стога они са правом очекују да Интернет услуге буду истините, приступачне, економски доступне, безбедне, поуздане и актуелне. Приступачност нових врста услуга такође је значајна и са аспекта промоције, заштите и поштовања људских права, основних слобода, демократије уопште и владавине права (правне државе).[23] Поред тога, медији и услуге сличне медијским имају све већи и прекогранични значај. То је довело до ревизије Европске конвенције о прекograничној телевизији, што представља својеврсну реакцију Савета Европе на диверсификацију комуникационих платформи и информационих услуга, с једне стране, и свеобухватни правни одговор на потребу заштите прекograничног протока медијског садржаја и садржаја сличног медијском, с друге стране.[24] Оно што представља посебну опасност од неограничене употребе Интернет медијских услуга у контексту прекograничних комуникација јесте широка могућност угрожавања достојанства лица која су изложена медијским услугама или услугама сличним медијским. У том контексту, посебну пажњу требало би посветити деци, младим људима и осталим групама које имају посебне потребе или карактеристике, односно питању родне равноправности. Приступ ових група медијским услугама или услугама налик медијским представља важно питање за сваку поједину земљу која

---

[22] Ч. Ћупић, „Политичка култура и медији“, *Годишњак Факултета политичких наука*, Београд, број 3/2009, стр. 339–351.

[23] Приступачност нових врста Интернет услуга такође је значајна и са аспекта промоције, заштите и поштовања људских права, основних слобода, демократије уопште и владавине права, којим процесима треба да допринесу на специфичан начин у складу са Препорукама министара број *CM/Rec(2007)16* о мерама унапређења Интернета као јавног добра.

[24] Н. Јефтић, „Право на комуницирање као ново освојено човеково право“, *Међународни проблеми,* Београд, број 4/2008, стр. 502–527.

мора да их решава у складу са својим правним поретком.[25] У интересу заштите права на приватни живот, потребно је инсистирати код свих земаља, односно њихових надлежних органа, да обрада личних података у новим комуникационим и информационим срединама, а нарочито на Интернету добије посебан начин заштите од могуће повреде или угрожавања. Наравно, сва ова питања морају бити уређена на начин да се очува, па чак и унапреди слобода изражавања и информисања, као и слобода медија уопште.[26] Степен угрожености слободе медија није свугде и увек на истом нивоу. Претње по ову слободу могу да произађу из кризних ситуација, како у вези са тероризмом, ратом и финансијским несигурностима, тако и у вези са технолошким кретањима и тржишним условима који утичу на положај новинара у информационом процесу.[27]

III) НОВА СХВАТАЊА МЕДИЈА У КОНТЕКСТУ ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ СЛОБОДА И ПРАВА

На министарској конференцији у Рејкјавику маја 2009. године донета је, између осталих, и резолуција „Ка новом поимању медија", у којој се већ на првом месту истиче улога (сврха) медија или медијских услуга масовне комуникације. Она остаје непромењена, односно, она се и даље састоји у пружању или ширењу информација, анализа, коментара, мишљења и разноде за широку јавност.[28] Основни медијски циљеви састоје се у:[29]

1) обезбеђивању вести, информација или приступа информацијама,

2) подстицању јавне дебате или обликовању јавног мњења,

3) доприносу развоју или промовисању специфичних вредности,

4) забављању или стварању прихода, и

5) најчешће – комбинацији свих наведених циљева.

---

[25] З. Милошевић, „Медији и глобализација", *Политичка ревија*, Београд, број 2–4/2007, стр. 423–434.

[26] Љ. Маширевић, „Медији и друштвена теорија", *Зборник радова Факултета драмских уметности*, Београд, број 8–9/2005, стр. 301–310.

[27] М. Пешић, „Савремени медији и јавност", *Политичка ревија*, Београд, број 2–4/2007, стр. 549–568.

[28] С. Гајић, „Медији, идентитет и приказивање друштвене стварности", *Нова српска политичка мисао*, Београд, број 1–2/2010, стр. 31–41.

[29] З. Јевтовић, З. Арацки, „Медијски утицаји, политичке елите и друштвена моћ у Србији почетком 21. века", *Нова српска политичка мисао*, Београд, број 1–2/2010, стр. 69–91.

При томе се инсистира да сам садржај медија или медијских услуга масовне комуникације проистиче из начина на који се информације прикупљају и начина на који се медијски садржај креира, шири или дистрибуира, тражи, бира и прима. То зависи од техничких разлога који се односе на коришћење комуникационе платформе, као и од представљања садржаја који нуде перцепцију појачаног избора и интеракције. Такве тенденције или захтеви новог доба траже дубинску анализу појмовног схватања медија, укључујући и критеријуме и претпоставке на којима је то схватање засновано.[30] Основна права и слободе и остале вредности и стандарди усвојени од стране Савета Европе, а нарочито право на слободу изражавања и информисања и слобода медија која из тога произилази, морају да се унапреде и заштите, без обзира на промене у медијском и сличном амбијенту. Слобода изражавања и информисања такође за собом повлачи и извесне обавезе и одговорности, а у извесним случајевима може да подлеже ограничењима која су законом прописана и која су потребна у демократском друштву. Стога сви провајдери медијских услуга и услуга сличних њима морају да уважавају одређене стандарде, што нажалост није чест случај чак ни у земљама са дугом демократском традицијом и владавином права (правна држава).[31] Када су у питању традиционални медији, саморегулација би требало да буде кључни елемент у обезбеђивању поступања у складу са стандардима уз дужно поштовање уређивачке независности. По потреби, саморегулација може да буде подржана корегулацијом.[32] Као облик ометања, регулација би требало да буде подложна ограничењима и условима које је утврдила Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода. Тако члан 10. ове Конвенције из 1950. године (коју је Република Србија ратификовала тек 2003) каже да свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује слободу поседовања сопственог мишљења, примања и саопштавања информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе.[33] Медијски или слични механизми регулације или одговорности, било да су саморегулаторни или корегулаторни или, по потреби, вођени од

[30] Д. Суботић, „Медијска поља односа са јавношћу у пост(модерном) друштву“, *Политичка ревија*, Београд, број 9/2010, стр. 321–356.

[31] Ч. Чупић, „Слобода и злоупотреба слободе у медијима“, *Годишњак Факултета политичких наука*, Београд, број 4/2010, стр. 211–221.

[32] Н. Танасић, „Медији и култура – како глобални процеси изиграваjу сами себе“, *Нова српска политичка мисао*, Београд, број 1–2/2010, стр. 43–59.

[32] *Савет Европе 1949–1996*, Документи, op. cit., стр. 23.

[33] З. Аврамовић, „Глобализација и дезинтеграција – културни, медијски и образовни аспекти“, *Српска политичка мисао*, Београд, број 1/2010, стр. 267–280.

стране државе, морају да буду делотворни, транспарентни, независни и одговорни. Савет Европе требало би да истражи могућност побољшавања функционисања ових механизама, а нарочито како унапредити могућности да појединци или групе које сматрају да су њихова права кршена од стране провајдера медијских или сличних услуга, приступе тим механизмима.[34] Приступ у чијем је средишту човек – појединац, захтева да му буде омогућено да користи своје право на слободно изражавање и информисање и нове комуникационе услуге ради учествовања у друштвеном, политичком, културном и економском животу, и да то чини без нарушавања људског достојанства или права других.[35] У обезбеђивању оваквог стања у медијима, велика је улога Савета Европе и његових контролних механизама да прате, надзиру и контролишу кроз консултације и сарадњу са релевантним заинтересованим странама обезбеди смернице, стандарде и алате пружаоцима медијских и сличних услуга масовне комуникације. На тај начин се стварају услови да се појединцима омогући да траже, креирају и шире информације без страха од кршења сопственог људског достојанства или права. А тога не може да буде уколико у одређеној земљи постоји „медијска неписменост".[36] Медијска писменост треба да буде део основног образовања грађана сваког демократског друштва. То је нарочито средство за унапређење схватања, критичног размишљања, грађанства, креативности и критичне свести о медијима свих, а нарочито код младих људи који граде своју будућност.[37] Стога су од посебног значаја успостављање и развој њиховог осећаја одговорности при креирању, коришћењу и дистрибуцији садржаја медијског простора.[38] При томе се од земаља чланица Савета Европе нарочито захтева да, посебно када се ради о новим, у првом реду Интернет технологијама, посвети значајна пажња заштити достојанства, безбедности и приватности деце, па се чак предлаже и уклањање садржаја који деца и млади људи креирају или стављају на Интернет, а који угрожавају њихово достојанство,

[34] З. Косјерина, *Ка интернет демократији – стратегија за новомедијски активизам и нека њихова социолошка одређења*, Култура, Београд, број 127/2010, стр. 252–268.

[35] М. Николић, *Будућност српског медијског простора – креативно vs комерцијално*, Култура, Београд, број 128/2010, стр. 144–160.

[36] Р. Ђорђевић, „Однос медија према подкултурним изражавањима младих у граду", *Зборник радова Филозофског факултета у Приштини*, Косовска Митровица, број 41/2011, стр. 475–486.

[37] Р. Вељановски, „Медији између бизниса, политике и одговорности према јавности", *Годишњак Факултета политичких наука*, Београд, број 6/2011, стр. 405–418.

[38] А. Матинели, *Нови медији и креативне индустрије – нове могућности за публику*, Култура, Београд, број 128/2010, стр. 161–186.

безбедност и приватност или их на неки други начин чине рањивим лицима, било сада било у каснијим фазама живота.[39] Да би медији остварили један од својих основних циљева – тачна, благовремена и квалитетна информисаност грађана о свим збивањима у земљи и иностранству – потребно је обезбедити плурализам извора информација и медија и услуга сличних медијским.[40] Посебно се у складу са овим захтевом истиче право појединца да његова информисаност буде доведена у питање, као што и демократске тековине и поштовање закона (владавина права) може да буде угрожено:[41]

1) негативним и значајним поремећајем тржишта услед медијске концентрације,
2) недостатком разноврсности и плурализма,
3) путем манипулативних порука и нових облика складиштења садржаја,
4) управљањем и приоритетизацијом протока садржаја, и
5) приступом и ограниченим или непостојећим приступом широкопојасним услугама.[42]

Нарочито је значајно за заштиту људских слобода и права, успостављање и унапређење демократских институција власти и квалитетну примену закона[43] инсистирање Савета Европе на правим, независним и адекватно финансираним медијским јавним сервисима.[44] Истина, све земље чланице ове регионалне организације још немају такве медијске јавне сервисе који су способни да привуку све сегменте друштва и допринесу пуном учешћу људи у политичком, друштвеном и културном животу. Али их то не спречава да раде у циљу успостављања оваквих медијских сервиса.[45]

---

[40] Ј. Вучковић, „Људска права и медији“, *Зборник Правног факултета у Нишу*, Ниш, број 55/2010, стр. 155–170.

[41] Љ. Бањевић, „Медиј као средство политичке културе“, *Социолошки преглед*, Београд, број 1/1995, стр. 97–106.

[42] Р. Удовичић, *Међународни трендови и креирање свести*, Култура, Београд, број 132/2011, стр. 226–248.

[43] Р. Вељановски, „Медији и држава у транзицији“, *Годишњак Факултета политичких наука*, Београд, број 3/2009, стр. 363–378.

[44] Т. Боровица, С. Костовић, *Савремени медији у функцији образовне револуције*, Култура, Београд, број 133/2011, стр. 370–381.

[45] М. Радојковић, „Прилог расправи о независним медијима“, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, Нови Сад, број 100/1996, стр. 255–274.

IV) НОВА УЛОГА МЕДИЈА У ДРУШТВУ

Уз раније наведене резолуције, 2009. године је у оквиру Савета Европе усвојен и посебан Акциони план као скуп мера и средстава о политици масмедија у 21. веку полазећи од огромног значаја нових медија и услуга масовних комуникација за заштиту људских права и слобода, односно за развој демократских институција. У вези је с тим и преиспитивање потребе и захтева новинарског професионализма, уређивачке независности и уређивачке одговорности, које треба прилагодити и оператерима нових медијских или услуга масовне комуникације сличних медијским и пружаоцима услуга. У консултацијама са релевантним органима у свакој земљи чланици Савета Европе треба подробно испитати потребу за начинима (као што су саморегулација, корегулација или регулација) и предметом регулаторних активности које су потребне да се осигура поштовање утврђених вредности Савета Европе у оквиру нових медијских и услуга масовне комуникације сличних медијским.[46] У контексту нове улоге медија у савременом друштву посебно се инсистира и на улози и значају јавног сервиса у свакој земљи. Стога се као обавезан услов друштвеног и демократског напретка јавља потреба да се настави рад на унапређењу улоге јавних медијских сервиса у демократском друштву. При томе је потребно са посебном пажњом испитати начине пружања информација најширој публици, укључујући и младе, уз поуздане, разноврсне и бројне медијске и њима сличне услуге, водећи рачуна о начину на који се информације и медијске и њима сличне услуге траже и примају и о могућим изазовима при добијању квалитетног и поузданог садржаја. У том погледу се нарочито наглашава улога Интернета као јавног добра. Стога се од надлежних органа свих земаља очекује да обезбеде висок степен могућности универзалном приступу Интернету који би требало да буде развијен као део пружања јавних услуга.[47] Као посебно значајне мере, Акциони план предлаже појединим земљама чланицама Савета Европе следеће:

1. у консултацији са релевантним заинтересованим странама, укључујући и стручњаке за образовање, наставити са радом на медијском описмењавању са циљем да корисници, ствараоци и дистрибутери

[46] М. Матовић, *Новинарство и медијска индустрија у Србији – борба за очување професионализма*, ЦМ, Београд, број 24/2012, стр. 133–149.

[47] С. Миливојевић, *Новинарство и медијска индустрија у Србији – изазови и одговори*, ЦМ, Београд, број 247/2012, стр. 35–58.

садржаја (нарочито деца и млади) постану одговорни, информисани и критички настројени учесници у информационом друштву. Одговарајућа пажња треба да буде усмерена и на неформално образовање, као и на улогу самих медија;[48]

2. наставити са одговарањем на различите изазове са којима су појединци суочени (нарочито деца и млади људи) у контексту слободе изражавања и информисања, права на приватност и осталих основних права, као и права на достојанство и безбедност на Интернету. Посебно треба испитати могућности отклањања садржаја које деца креирају или стављају на Интернет;

3. наставити са радом на утврђивању стандарда у вези са обрадом личних података и техника или праксе профилисања, истражити заједничке стандарде по питању приватности и испитати претње које би могле да произађу из система дизајнираних за идентификацију и праћење. Кроз консултације са заинтересованим странама, развити одговарајуће смернице, стандарде и инструменте за заштиту права корисника; и

4. истражити могућност коришћења новијих или настајућих услуга масовне комуникације у обликовању јавног мњења и потрошње различитих друштвених група на скривен, сублиминалан или неки други манипулативан начин и имајући у виду одредбе чл. 8. и чл. 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, те истражити начине на које би се корисници или јавност заштитили од такве употребе.

V) МЕДИЈИ И ИНТЕРНЕТ

На министарској конференцији која одржаној маја 2009. године на посебан начин је указано на потребу бржег усвајања савремених технологија (компјутерске и Интернет) како би и медији добили нови, значајан и изузетно брз проток информација и других информативних, културних, образовних и сличних садржаја. О томе колики се значај придаје тим новим технологијама говори и чињеница да је том приликом усвојена посебна резолуција: „Управљање Интернетом и критички ресурси Интернета“. Иако се ради о техничко-технолошким средствима невиђених могућности, ипак Савет Европе инсистира да систем заштите основних слобода и права човека и грађанина, као и сви раније усвојени

[48] М. Пешић, „Савремени медији и јавност“, *Политичка ревија*, Београд, број 2–4/2007, стр. 549–568; С. Гајић, „Медији, идентитет и приказивање друштвене стварности“, *Нова српска политичка мисао*, Београд, број 1–2/2010, стр. 31–41.

европски стандарди и вредности важе и за онлајн информационе и комуникационе услуге, исто као и за офлајн окружења.[49] То, поред осталог, проистиче и из члана 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, по којем се земље чланице обавезују да „свима у својој јурисдикцији обезбеде“ права и слободе који су заштићени том конвенцијом (без прављења разлике између онлајна и офлајна). Овај приступ је потврђен и посебним инструментима, начинима и мерама Савета Европе за утврђивање стандарда. Земље чланице ове регионалне европске организације могу да буду позване на одговорност у вези са кршењем или угрожавањем слобода и права човека пред Европским судом за људска права у Стразбуру. Сама природа информационог друштва и још у већој мери Интернета, ствара значајне прекограничне импликације.[50] Питање које се поставља нарочито последњих година, како на националном, тако и на међународном плану, јесте како ефикасно, квалитетно, законито и благовремено обезбедити испољавање и заштиту основних људских права и слобода у условима онлајн комуникација.[51] Ово питање је постало још сложеније због значајног ослањања корисника на Интернет као неопходног средства за њихове свакодневне активности (комуникације, информације, сазнање, комерцијалне трансакције, доколица).[52] То је навело Комитет министара Савета Европе на препознавање вредности Интернета као „јавног добра“. Људи легитимно очекују да услуге Интернета буду лако доступне, приступачне, безбедне, поуздане и актуелне. Појам „позитивних обавеза“ који је разрађен у судској пракси Европског суда за људска права нарочито је релевантан у новом медијском Интернет простору.[53] Интернет се ослања на разне ресурсе који су нужни за његово функционисање и који због своје природе могу да у свако доба испоље знатан утицај на способност великог броја корисника да

[49] Т. Ћитић, *Институционални и законски оквири развоја дигиталне телевизије у Србији*, ЦМ, Београд, број 14/2010, стр. 33–59.

[50] Члан 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода нарочито је релевантан у том погледу с обзиром на то да су њиме заштићена права гарантована без обзира на границе.

[51] Д. Дедић, *Медији и интердисциплинарност*, Култура, Београд, број 133/2011, стр. 149–160.

[52] П. Баић, *Живот или смрт штампаних медија – изазов дигиталног доба*, ЦМ, Београд, број 24/2012, стр. 151–170.

[53] М. Радојковић, *Новинарство и медијске институције Србије – радиодифузни медији у јавној својини*, ЦМ, Београд, број 24/2012, стр. 59–74.

приступе Интернету или да из њега извуку потпуну корист.[54] Ти критични ресурси укључују, на пример, тринаест тзв. „коренских сервера“ (који допуштају рутирање већине информација и комуникација на Интернету) и основне структуре Интернета (канали великих размера за транзит података) које контролишу различити државни органи, укључујући поново одређене органе одбране, академске установе и приватне/пословне ентитете. У том погледу од нарочитог је значаја активност Интернет корпорације за додељене називе и бројеве (*ICANN*). Њена основна улога садржи се у техничком управљању критичким ресурсима Интернета широм света.[55] Због огромног значаја Интернет медија у погледу брзине ширења и преноса различитих информација са једног краја света на други успостављен је систем подељене одговорности појединих земаља чланица Савета Европе за предузимање разумних мера на обезбеђивању непрекидног функционисања Интернета и, у вези са тим, остваривање јавног интереса под њиховом јурисдикцијом на који имају право сви људи. Међудржавна сарадња и солидарност су од највећег значаја за адекватно функционисање, стабилност и универзалност Интернета.[56] Радећи заједно, поједине земље могу да помогну једна другој у спречавању догађаја или управљању истим, укључујући и злонамерна дела која подлежу њиховој јурисдикцији или су извршена на њиховој територији, која би могла да блокирају или значајно отежају приступ Интернету другим чланицама међународне заједнице или у оквиру њих.[57] Паневропске дискусије о управљању Интернетом такође су важне за земље чланице Савета Европе. Поред ове регионалне организације питањима од значаја за законит, квалитетан, истинит и ефикасан рад медијског Интернет система бави се и сама Европска унија. Тако су донете бројне директиве и други акти ове организације у вези са питањима информационог друштва, укључујући и Резолуцију Европског парламента о другом Форуму о управљању Интернетом, који је одржан у Рио де Жанеиру од 12. до 15. новембра 2007. године. Ради се, наиме, о организовању Европског форума

[54] Ж. Трповски, *Технички аспекти дигитализације медија*, Култура, Београд, број 135/2012, стр. 205–216.

[55] Љ. Булатовић, Г. Булатовић, О. Арсенијевић, *Дигитална медијска конвергенција*, Култура, Београд, број 135/2012, стр. 140–151.

[56] Д. Вуксановић, *Визуелна култура у ери медија*, Култура, Београд, број 135/2012, стр. 309–315.

[57] Р. Рук, *Европски медији у дигиталном добу*, Култура, Београд, број 132/2011, стр. 269–287.

о управљању Интернетом који треба да представља значајно полазиште за такав дијалог. Поред осталих иницијатива, Европски дијалог о управљању Интернетом (*EuroDIG*) представља изузетно значајан механизам управљања Интернетом.[58]

VI) МЕДИЈИ И БОРБА ПРОТИВ ТЕРОРИЗМА

Последња резолуција која је донета на министарској конференцији у Рејкјавику маја 2009. године односи се на улогу медија у спречавању и сузбијању једног од данас најопаснијих облика криминалног понашања појединаца и група, који не познаје границе међу земљама и континентима – тероризма. Схватајући опасност од различитих облика и видова испољавања терористичких активности у којима најчешће страдају невини људи, донета је посебна резолуција под називом „Развој законодавства земаља чланица Савета Европе у области борбе против тероризма и њихов утицај на слободу изражавања и информисања". При томе је констатовано да тероризам има опасан утицај на људска права и слободе. То се не односи само на право на живот, већ и на корпус других основних људских права и слобода чија се заштита налази на листи приоритета Савета Европе. Тероризам не представља претњу само појединцу и његовим добрима, већ и значајну претњу држави, демократији и владавини права, али и међународној заједници у целини.[59] Слобода изражавања и информисања, с једне стране представља битан део вредности које тероризам жели да уништи, а с друге стране, она је нужна за ефикасну борбу против њега. Наиме, људи широм планете имају право да буду благовремено, истинито и потпуно информисани о изведеним терористичким нападима било где у свету, као и о деловању надлежних органа у земљама – жртвама у борби против терориста. Међутим, ова слобода изражавања није апсолутна и неограничена. Наиме, постоје бројни случајеви у којима би било неприкладно да медији одмах преносе одређене информације ради: а)

[58] Ж. Вучковић, Г. Стокић, Стиповчић, *Дигитални свет и феномен сувишка информација*, Култура, Београд, број 135/2012, стр. 152–160.

[59] Комитет министара Савета Европе усвојио је више стандарда који су предвиђени да земљама чланицама буду од помоћи у том погледу. Ови стандарди садржани су у следећим међународним документима: 1) Смернице о људским правима и борби против тероризма од 11. јула 2002. године, 2) Декларација о слободи изражавања и информисања у медијима у контексту борбе против тероризма од 2. марта 2005. године, и 3) Смернице о заштити слободе изражавања и информисања у време кризе од 26. септембра 2007. године.

спречавања тероризма, б) заштите жртава, в) у интересу покренуте истраге, или г) заштите спровођења правде. То изискује уважавање професионалних стандарда и одговорности свих посленика у медијском систему.[60] Међутим, само извештавање о тероризму не може се поистоветити са подржавањем тероризма. Такође је легитимно и вођење отвореног дијалога и јавне дебате о узроцима тероризма или политичким питањима у вези са тим. Због бројних злоупотреба у вези са улогом медија у извештавању о припреманим или изведеним терористичким активностима, Савет Европе је указао на бројне појаве непотребног и неоснованог ограничавања приступа медијских професионалаца информацијама о догађајима, ометање њиховог права на приватност (како код куће, тако и у службеним просторијама) и комуницирање и права на заштиту новинарских извора. Стога је такође Савет Европе истакао да се оваква ограничења, из разлога ефикасности борбе против тероризма, понекад примењују без правне основе у складу са стандардима Савета Европе, што би требало смањити на минимум, ако већ није могуће њихово потпуно искључивање.

VII) ЗАКЉУЧАК

Крајем маја 2009. године у Рејкјавику (Исланд) одржана је прва конференција министара надлежних за медије и нове комуникационе услуге у земљама чланицама Савета Европе. Овом приликом је усвојена политичка декларација, као и неколико резолуција и Акциони план *MCM(2009)011*. На овај су начин постављени темељи – систем европских стандарда – за нову улогу медија на почетку трећег миленијума. Овако постављени стандарди обавезују све земље – чланице Савета Европе (па тиме и Републику Србију). У њиховој се основи налазе захтеви прихваћени у Белој књизи о интеркултурном дијалогу Савета Европе (која је усвојена маја 2008. године у Стразбуру). Овај концепт промовисања свести, разумевања, помирења и толеранције, као и спречавање конфликата било које врсте и постизање чврсте интеграције и кохезије у сваком друштву је, заправо, успостављен на трећем самиту шефова држава или влада земаља чланица Савета Европе из 2005. године. Овако постављени циљеви потврђени су исте године у Фаро декларацији о стратегији Савета Европе за интеркултурни дијалог коју су усвојили министри за културу појединих

[60] Б. Јокић, *Мас медији и критичко промишљање друштвених појава*, Култура, Београд, број 133/2011, стр. 212–223.

земаља. Као и традиционални медији, нови пружаоци услуга масовних комуникација налик медијима (електронски медији и други облици компјутерских и Интернет технологија) требало би да теже унапређењу и поштовању основних људских и друштвених вредности. Нови начини креирања садржаја, изражавања, тражења и ширења информација у домену масовних комуникација појачавају, али могу да представљају и изазов основним правима и слободама. Постојећи медијски стандарди који су били развијени за традиционалне облике масовних комуникација могу да важе и за нове услуге и за пружаоце нових медијских услуга (права, дужности и одговорности). На овај су начин постављени темељи за нову улогу медија на почетку трећег миленијума. Све активности Савета Европе у вези са слободом медија и њиховом улогом у савременом друштву води и усмерава посебан орган – Управни комитет за масовне медије. Његов је задатак да брине о успостављању слободних, независних и плуралистички настројених средстава комуникација у појединим земљама чланицама. Томе посебно доприноси и усвојена Декларација о слободи изражавања и информисања, као и Европска културна конвенција. Са убрзаним технолошким развојем током 20. века променио се и начин прикупљања информација, креирање садржаја, као и методи којима се садржај и информације стављају на располагање корисницима (слушаоцима или гледаоцима). Корисници на тај начин добијају могућност лаког приступања и креирања садржаја средстава масовних комуникација која користе разноврсне комуникационе платформе, како за постојеће, тако и за новоразвијене медије или упоредљиве услуге масовних комуникација или информационих услуга налик медијским. Слободни, независни и разноврсни медији (штампани или електронски) неопходни су сваком демократском друштву. Из тог разлога је Савет Европе протеклих година развио низ стандарда којима се тежи заштити медија од видова утицаја и ометања, у складу са чланом 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године. Ти стандарди такође постављају и одређене обавезе и систем одговорности за медије. Као и традиционални медији, нови пружаоци услуга масовног комуницирања налик медијима (електронски медији, Интернет и други облици компјутерских и Интернет технологија) требало би да теже унапређењу и поштовању основних вредности. Нови начини креирања садржаја, изражавања, тражења и ширења информација у домену масовних комуникација појачавају, али могу да представљају и озбиљан изазов основним људским правима и слободама. Постојећи медијски стандарди који су били развијени за традиционалне облике масовних комуникација морају да важе и за нове

услуге и за пружаоце нових медијских услуга (права, дужности и одговорности).

VIII) ИЗВОРИ

1. Јанев, И., *Међународне организације и интеграције*, Београд, 2008.
2. Савет Европе 1949– 1996. године, Документи, Београд, 1996.
3. Симић, И., Трешњев, А., *Кривични законик са краћим коментаром*, Београд, 2010.

UDK:
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 43–44, стр. 393–
Изворни научни рад

Др Ирина МИЛУТИНОВИЋ[1]

ПРИМЕНА ДИРЕКТИВЕ О АУДИО-ВИЗУЕЛНИМ МЕДИЈСКИМ СЕРВИСИМА У МЕДИЈСКОЈ РЕГУЛАТИВИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ABSTRACT

Audiovisual Media Services Directive (AMSD) is the major European media regulatory document. AMSD sets guidelines for the development of modern audio-visual media services and determines the direction of their regulation in the digital technology era. AMSD is mandatory regulatory document for the Member States of the European Union and countries in transition. The purpose of AMSD is determined by the interest of the EU member states to develop models of the establishment and functioning of the common market in the European Broadcasting, enabling the removal of barriers between member states for the free movement of audiovisual media services and establish a system that ensures that competition in the common market is undisturbed. Implementation of the AMSD's provisions in the Serbian media regulation has special significance, because of standardizing the incomplete regulated area. It is primarily introducing and the legalization of new audio-visual media services on demand, which are provided primarily through the Internet, and the formal separation of providers of audiovisual media services and television broadcasting networks operators, which can be arranged and conducted in accordance with the law. The strategy of the future development of the media system of Serbia and its regulation should be focused on the new challenges of the digital era, in order to establish a stable regulatory framework in line with market and democratic principles. Therefore, the provisions of AMSD should be applied in the new regulatory documents such as media strategy and new media laws.

Key words: Audiovisual Media Services Directive (AMSD), audio-visual media services, media system, media regulation, the European Union, the Republic of Serbia.

[1] Мегатренд универзитет, Београд. Електронска адреса аутора: irina.milutinovic@gmail.com.

I) УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Чланство у Савету Европе и кандидатура за пријем у чланство у Европској унији обавезују надлежне институције Републике Србије да у домаћем законодавном систему имплементирају и примене оне прописе ЕУ који чине *Acquis Communitaire* у аудио-визуелној области. Европска пракса или европски стандарди у аудио-визуелној области профилисани су као највиши стандарди који су познати у демократским земљама европске традиције. Усаглашавање са европском регулативом утолико не представља само обавезу Републике Србије у циљу институционалних европских интеграција, већ и примену прописа којима се гарантују највише вредности професионалне и демократске артикулације интереса у аудио-визуелној области. При томе, прилагођавање регулативи Европске уније треба да се врши на начин који осигурава примену европских стандарда у домаћем регулаторном систему, имајући у виду специфичности и традицију аутентичног законодавства Републике Србије. Принципи Савета Европе о релевантним питањима аудио-визуелне области садржани су превасходно у Директиви о аудио-визуелним медијским сервисима (Директива АВМС), коју је Европска комисија усвојила у ревидираној форми у децембру 2007. и потом у марту 2010. године.[2] Директива АВМС представља ауторитативни регулаторни документ на простору Европске уније, обавезујући у области свих аудио-визуелних медијских услуга.

II) СВРХА

Директива о аудио-визуелним медијским сервисима представља најзначајнији регулаторни документ савремене европске медијске политике, будући да опсежно детерминише правце регулисања аудио-визуелних сервиса у дигиталном технолошком добу. Директива АВМС дефинише смернице развоја савремених аудио-визуелних медијских сервиса и поставља оквир њихове регулативе, који је обавезујући, како за државе чланице Европске уније, тако и за национална законодавства и медијске системе у транзицији. Сврха Директиве о аудио-визуелним медијским сервисима произлази из циљева европских економских, политичких и културних интеграција који су дефинисани и утемељени још у Уговору о оснивању Европске економске заједнице (ЕЕЗ).[3] Поменути циљеви европских интеграција, како је наведено

[2] "Audiovisual Media Services Directive (AVMSD) – Directive 2007/65/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007", *Official Journal L 332*, 18/12/2007 P. 0027 – 0045", Интернет, http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/index_en.htm.

[3] Чланови 57 (2) и 66 Уговора о оснивању Европске економске заједнице, "Treaty establishing the European Economic Community (TEEC), (Treaty of Rome)", 25 March 1957, Roma.

у Уговору, укључују, поред осталог, и развијање механизама тешње уније између народа Европе, успостављајући ближе односе између европских држава, осигуравајући њихов економски и друштвени напредак путем заједничке акције на уклањању баријера које деле Европу, подстичући стално унапређење услова живота њених народа.[4] У функцији наведених циљева, Директива АВМС предвиђа инструментаријуме и прописује регулаторне механизме којима се омогућава олакшано емитовање аудио-визуелних програма преко европских државних граница, применом јединственог система правила о производњи и емитовању програма, функционалних у више области. Сврха Директиве АВМС одређена је превасходно декларисаним интересом земаља чланица ЕУ да се разраде модели успостављања и функционисања заједничког тржишта у европском радиодуфузном етру, омогући уклањање препрека између држава чланица за слободно кретање аудио-визуелних услуга и успостави систем који осигурава да конуренција на заједничком тржишту буде ненарушена. У том циљу, Директива прописује мере којима се осигурава транзиција са националног тржишта ка тржишту заједничке продукције и дистрибуције, и предвиђа механизме успостављања правичне конкуренције и заштите јавног интереса у домену европских аудио-визуелних медијских услуга. То подразумева и мере које прописује Директива којима треба да буде онемогућен покушај неке европске земље да ограничи реемитовање или примање емитованог програма других држава чланица ЕУ. Како је посебно наглашено у тексту Директиве, у светлу нових технологија преноса аудио-визуелних медијских услуга, осавремењавање регулаторног оквира захтева уважавање инфраструктурних промена и ширење информационих и комуникационих технологија. У контексту технолошки напреднијих комуникационих форми, Директива треба да обезбеди и гарантује оптималне услове за конкурентност и правну сигурност за европске медијске услуге, уз поштовање културних и језичких различитости.[5]

III) МЕРЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Почев од најранијих институционалних иницијатива о интеграцијама савремене Европе, радиодифузна емитовања којима се програми преносе

[4] Ibidem.

[5] Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services – Audiovisual Media Services Directive, *Official Journal* L 095, 15/04/2010, P. 0001–0024, (4).

путем различитих технологија препозната су као један од значајних чинилаца у процесу остварења циљева Европске заједнице дефинисаних Уговором о оснивању ЕЕЗ. Поменути циљеви афирмисани су документом који се сматра најважнијим инструментом у аудио-визуелној области промовисаним од стране Савета Европе – Европска конвенција о прекограничној телевизији (ЕЦТТ), који је Савет Европе усвојио 1989. године. Основне идеје Конвенције састоје се у слободи пријема и реемитовања телевизијских програма преко државних граница и регулишу програмски садржаји у различитим областима. Функција ЕЦТТ била је да обезбеђује минимална заједничка правила у областима као што су слобода изражавања, оглашавање, спонзорство и заштита права појединаца, и да обезбеди да пренос услуга телевизијског програма буде у складу са њеним одредбама, те представља обавезујући регулаторни оквир за државе чланице Европске уније и Савета Европе. Одредбе потоње Директиве о аудио-визуелним медијским сервисима усаглашене су у потпуности са циљевима Савета Европе артикулисаним у ЕЦТТ. Практично, Директива односно њене ревизије представљају допуну Конвенције о прекограничној телевизији, и донета је ради стварања и регулисања јединственог европског радиодифузног тржишта које ће се протезати и ван граница ЕУ. Све државе чланице ЕУ биле су дужне да до краја 2009. године почну да примењују Директиву АВМС, коју је у Бриселу усвојио Европски парламент 2007. Такође, одредбе о емитовању и дистрибуцији аудио-визуелних медијских услуга утемељене су у члану 10 Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода – фундаменталном документу на којем се заснива савремена европска регулаторна пракса, који су ратификовале све државе чланице.[6] Директива АВМС прописује одредбе којима се, сходно члану 10 Европске конвенције, гарантују слободно емитовање и дистрибуција аудио-визуелних услуга у интегрисаном европском простору, предвиђајући ограничења која такође произлазе из поменутог чл. 10.[7]

---

[6] Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Рим, 1950.

[7] „1. Свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује и слободу на становиште и на примање и саопштавање обавештења и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе. Овај члан не спречава државе да радио-станице, телевизијске станице и биоскопска предузећа подвргну режиму дозвола“, Конвенција за заштиту људских права и основних слобода (Европска конвенција о људским правима), тачка 10, став 2. Суштина наведене одредбе је промовисање слободе изражавања и слободног протока информација, што представља кључни правни основ за поступке који се у вези са медијима воде пред Европским судом за људска права у Стразбуру.

Директивом о аудио-визуелним медијским сервисима предвиђено је да државе чланице ЕУ, у оквиру националних законодавстава, одговарајућим прописима осигурају имплементацију и примену одредби Директиве. Поред регулаторних, државе чланице су у обавези да подстичу и одговарајуће механизме саморегулације у областима које координира ова директива, и на начин који је примерен аутентичном правном систему одређене државе. Примена ове директиве у надлежности је Европског парламента, Савета Европе и Европског економског и социјалног одбора, којима је Еврпска комисија дужна да, почев од 19. децембра 2011, сваке три године након овог датума подноси извештај о примени ове директиве. Директивом АВМС предвиђено је да извештаји о њеном спровођењу у земљама чланицама садрже и предлоге за прилагођавање њених одредби технолошким иновацијама примењеним у домену услуга аудио-визуелних медија, као и у вези са остваренim нивоом медијске писмености у свим државама чланицама. Извештај о спровођењу Директиве посебно треба да буде усредсређен на питања оглашавања и рекламирања, с нарочитом пажњом посвећеном анализи садржаја програма намењених деци и степену усаглашености са квалитативним и квантитативним правилима Директиве којима се прописује одређени ниво заштите малолетника.

IV) САДРЖАЈ

Директива о аудио-визуелним медијским сервисима даје известан допринос терминологији комуниколошке науке, дефинишући појмове „линеарног сервиса“ и „услуге на захтев“ – чиме се разграничавају модели аудио-визуелних медијских сервиса у савремености и практично неутрализују прогнозе о одумирању „старих медија“ услед импрегнирања нових медија са напредним технологијама. Увођење дигиталне технологије емитовања телевизијских програма, поред техничке оптимизације која се огледа у могућности преношења десет уместо једног програма кроз један сигнал, уз знатно квалитетнији тонски и видео запис, омогућава и фундаменталну промену у моделу рецепције аудио-визуелних медијских садржаја – који такозваном „услугом на захтев“ парира аналогном преузимању садржаја контролисаног програмском шемом. Управо Директива АВМС диференцира и дефинише ова два модела аудио-визуелних медијских сервиса: линеарни односно модел традиционалног телевизијског емитовања, и нелинеарни сервис односно „услугу на захтев“, као што су *video-on-demand* и аудио-визуелни садржаји пласирани путем интернета или мобилне телефоније – на који Директива проширује

своје регулаторне мере. Аудио-визуелни медијски сервис у овом документу је дефинисан као „сервис који је под уређивачком одговорношћу даваоца медијске услуге, чија је главна сврха пружање програма најширој јавности помоћу електронских комуникационих мрежа, ради информисања, забаве и образовања; такав сервис је телевизијска радио-дифузија или аудио-визуелни медијски сервис на захтев, и аудио-визуелна комерцијална комуникација“.[8] За потребе ове директиве, појмом аудио-визуелних медијских сервиса обухваћени су масовни – електронски медији у њиховом традиционалном значењу да информишу, забаве и образују јавност; аудио-визуелна комерцијална комуникација, при чему је искључен сваки вид приватне електронске преписке или други садржаји и сервиси чија главна сврха није емитовање програма.[9] При томе, Директива прецизно одређује телевизијску радиодифузију или телевизијско емитовање као линеарни аудио-визуелни медијски сервис који пружа давалац медијске услуге (емитер) за гледање програма на основу одређеног програмског распореда; док је аудио-визуелни медијски сервис на захтев по својој конфигурацији нелинеарни – због тога што омогућава гледање програма у тренутку избора корисника и то на његов лични захтев и на основу програмског каталога.[10] Пружање аудио-визуелних медијских сервиса на захтев отворило је нова питања медијске регулације. Директивом о аудио-визуелним медијским сервисима предвиђена су два нивоа система правила: посебна правила за линеарне и нелинеарне сервисе. Основни скуп регула заснива се претежно на регулативи којом је

Ставом 2 наведеног члана Европске конвенције наглашава се веома важно правило у правној теорији и пракси – да су слободе једних ограничене слободама других: „2. Пошто вршење ових слобода повлачи за собом дужности и одговорности, оно може бити подвргнуто формалностима, условима, ограничењима или казнама, који су предвиђени законом и који су неопходни у интересу националне безбедности, територијалног интегритета или јавне сигурности, ради спречавања нереда или злочина, ради заштите здравља или морала, ради заштите угледа или права других, ради спречавања откривања обавештења примљених у поверењу или ради очувања ауторитета и непристрасности судова“, Ibidem, тачка 10, став 2. Експлицирано је да се евентуално ограничавање протока информација или могуће санкције, захтевају само онда кад је то неопходно у демократском друштву и по процедури прецизно предвиђеној законом.

[8] Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services – Audiovisual Media Services Directive, *Official Journal* L 095, 15/04/2010 P. 0001–0024, Article 1 (a).

[9] Ibidem (22).

[10] Ibidem, Article 1 (e), (g).

уређено функционисање традиционалних аудио-визуелних медијских сервиса, и представља захтеве које морају да поштују сви аудио-визуелни медијски сервиси; односи се на идентификацију провајдера, вођење рачуна о јавном интересу приликом преноса извештаја, заштити малолетника, те низ правила у области оглашавања, спонзорства, пласмана производа, ТВ продаје, и друго. Посебно, Директива предвиђа да је држава дужна да пропише и гарантује спровођење одређених мера које произлазе из специфичности техничко-технолошких перформанси нових аудио-визуелних медијских сервиса. Директива АВМС је донела значајну промену у смислу диференцирања произвођача од преносника аудио-визуелних медијских садржаја. Прелазак с аналогне на дигиталну телевизију омогућава да се раздвоје произвођачи медијских садржаја (у Директиви означени као „провајдери", односно „емитери") који задржавају уредничку контролу над програмским садржајем, и компаније – даваоци медијских услуга („оператори"). Будући да нова технологија за дистрибуцију сигнала обезбеђује велике капацитете протока и различите друге услуге којима се медији раније нису бавили, Директива налаже да се одвоје предузећа „емисионе технике и веза" као оператори који поседују такозване мултиплексе и продају своје услуге емитовања, и то према новом принципу дозвола и договору о зони покривања. Тиме се произвођачи садржаја односно програма ослобађају брига о инвестицијама у емисионој инфраструктури, али ће услуге емитовања морати да плаћају према тржишним условима. При томе је редефинисан и сам појам програма, као „скуп покретних и непокретних слика са или без звука који представља индивидуални део у оквиру распореда или каталога који је установио провајдер медијског сервиса и чији се облик и садржај могу упоредити са обликом и садржајем телевизијског емитовања".[11] Значајна целина Директиве посвећена је питањима спровођења технолошког пројекта планирања и увођења дигиталног емитовања телевизијских програма у Европи. Спровођење процеса дигитализације обавезно је једнако за развијене и земље у транзицији, на основу договора у Европској унији и Савету Европе.[12] Директивама и другим документима конкретизовани су

[11] Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services – Audiovisual Media Services Directive, *Official Journal* L 095, 15/04/2010 P. 0001–0024, Article 1 (b).

[12] Увођење дигиталне радио-дифузије у Европи, Африци и делу Азије, договорено је на Регионалној конференцији о радио-комуникацијама Међународне уније за телекомуникације (ITU), која је одржана у Женеви, јуна 2006. године (ITU RRC06). На

и описани правно-технички детаљи значајни за регулисање ове области. Кроз одредбе Директиве АВМС Европска унија изражава јединствени поглед на будућност дигиталних медија у Европи, и промовише особене вредности: културу толеранције и забрану говора мржње, и афирмише принцип новинарске тајне; препоручује заштиту достојанства новинарске професије.

Директива АВМС промовише производњу и дистрибуцију европских аудио-визуелних дела, и обухвата низ конкретних питања: квоте сопствене продукције и квоте за европску независну продукцију. Наиме, Директивом је проширена дефиниција „европских радова" и уведена обавеза да сви електронски медији посвете најмање 10 одсто времена емитовања, односно најмање 10 одсто програмског буџета „европским радовима" које су створиле продукцијске куће независне од самих медија.[13] У односу на аудио-визуелне медијске услуге на захтев, Директива овлашћује државе да не обезбеде слободу пријема и да поставе ограничења у погледу реемитовања таквих садржаја, под прецизно утврђеним условима и из прецизно одређених разлога.[14] Директива прописује стандарде у рекламирању, телешопингу и спонзорисању аудио-визуелних медијских сервиса и програма, на начин да либерализује правила која се тичу оглашавања на телевизији, ТВ продаје и тзв. *product placement*.[15] Посебан допринос регулацији европских аудио-визуелних медијских сервиса Директива остварује кроз постављање конкретних стандарда и мера у циљу заштите малолетника, предвиђајући различите механизме заштите: попут забране програма који „могу озбиљно да угрозе" развој малолетника (нпр. порнографија или насиље); рестрикције програма који су потенцијално штетни за малолетнике, на начин да се преносе у времену када је мало вероватно да ће их малолетници гледати односно избором

конференцији је договорено да прелазак са аналогног на дигитално емитовање у дефинисаним подручјима треба да буде завршен до 17. јуна 2015. године, с тим што је Препоруком Европске комисије, COM (2005) 204, чланицама Европске уније сугерисано да прекину аналогно емитовање и потпуно пређу на дигиталну телевизију до почетка 2012. године.

[13] Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services – Audiovisual Media Services Directive, *Official Journal* L 095, 15/04/2010 P. 0001–0024, Article 1 (n), 17.

[14] Ibidem, Article 3, 4.

[15] Ibidem, Article 16.

времена емитовања, или мерама техничке контроле (нпр. шифрирањем – криптограмом, или претходним звучним упозорењем, и томе слично) – када се ради о линеарном (класичном телевизијском) преносу. Када су у питању нелинеарни програми, не постоје ограничења за програме који би могли бити само „штетни", већ су програми за које се оцени да „могу озбиљно да угрозе" развој малолетника дозвољени услугама на захтев, с тим што они могу бити доступни само коришћењем ПИН кодова или другим, сложенијим системима верификације година старости корисника. Ове одредбе Директиве допуњене су бројним препорукама, од којих су значајније: Препорука 1882 (2009) о заштити малолетних лица и људском достојанству; Промоција интернет и онлајн медијских услуга прикладних за малолетнике; Декларација о заштити достојанства, безбедности и приватности деце на интернету (усвојена 20.2.2008); Препорука CM/Rec (2009) 5 Савета министара државама чланицама, о мерама за заштиту деце од штетних садржаја и понашања, као и промоција њиховог активног учешћа у новом информационом и комуникационом окружењу (усвојена 8.7.2009). Такође, Директива прописује конкретне мере у вези са низом питања: приступом јавности догађајима од значаја; одредбама о ексклузивним правима; промоцијом дистрибуције и продукције телевизијских програма; правом на одговор у телевизијском емитовању; борбом против пиратерије; заштитом ауторских права, и другим.

V) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива је први пут усвојена 1989. године под називом Конвенција о прекограничној телевизији, прецизније: Директива 89/552/ЕЕС Европског парламента и Савета од 3. октобра 1989. о координацији одређених одредби прописаних законом, уредбом или управним поступком у државама чланицама у вези са пружањем услуга аудио-визуелних медија (Директива о услугама аудио-визуелних медија), и објављена у *Службеном листу Л* 298, 17.10.1989. (Council Directive 89/552/EEC of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities *OJ* L 298, 17/10/1989). Од тада је неколико пута ревидирана: године 1997. измењена је и допуњена као Директива 97/36/ЕС Европског парламента и Савета од 30. јуна 1997, *Службени лист* Л 202 60 (Directive 97/36/EC of the European Parliament and of the Council of 30 June 1997 amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member

States concerning the pursuit of television broadcasting activities *OJ* L 202, 30/7/1997) и у децембру 2007. године као Директива 2007/65/ЕС Европског парламента и Савета од 11.12.2007, објављена у *Службеном листу* Л 332 27 (Directive 2007/65/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007, *Official Journal L 332*, 18/12/2007 P. 0027–0045), када је променила назив у Директива о аудио-визуелним медијским сервисима.[16] Нова Директива 2010/13/ЕУ Европског парламента и Савета ЕУ од 10. марта 2010. године, о аудио-визуелним медијским севисима објављена је у *Службеном листу* 15. априла 2010. (Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services – Audiovisual Media Services Directive, *Official Journal* L 095, 15/04/2010 P. 0001–0024).[17]

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Имплементација и примена одредби Директиве о аудио-визуелним медијским сервисима у медијској регулативи Републике Србије имају посебан значај утолико што се Директивом нормира једна област која је домаћим регулаторним оквиром непотпуно уређена. Ради се превасходно о увођењу и легализовању нових аудио-визуелних медијских сервиса на захтев, који се пружају првенствено посредством интернета, и формалном раздвајању давалаца аудио-визуелних медијских сервиса (емитера) и оператора телевизијских радиодифузних мрежа, које се мора уредити и спровести по закону. Поједина питања регулације медијског система Србије успешно су усаглашена са Директивом АВМС. Доношење Закона о радио-дифузији 2002. године представљало је значајан искорак у процесу нормативног уређења целокупне радиодифузне делатности у Србији. Одредбе овог закона усклађене су са Директивом о аудио-визуелним медијским сервисима, нарочито у домену: јасно дефинисаних онлајн медијских услуга; увођења термина „аудио-визуелна комерцијална

[16] Directive 2007/65/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007, *Official Journal* L 332, 18/12/2007 P. 0027–0045, Интернет, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:332:0027:01:EN:HTML.

[17] Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services – Audiovisual Media Services Directive, *Official Journal* L 095, 15/04/2010 P. 0001–0024, Интернет http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:095:0001:01:EN:HTML.

комуникација“; обезбеђења правила да се сви медији и радиодифузни сервиси придржавају принципа земље порекла и заштите плурализма.[18] Према Директиви о аудио-визуелним медијским сервисима, применом ових принципа у медијском законодавству се институционализује обавеза државе да се јавности у другој држави чланици обезбеди приступ догађајима од високог интереса на фер, разумној и недискриминаторској основи, кроз извештаје у облику кратких вести. Премда је овај принцип наведен у Закону о радио-дифузији, изгледа да њиме нису обухваћени сви аудио-визуелни медији: „Агенција ће одредити листу догађаја који су од интереса за све грађане у Републици Србији, на које искључиво право преноса може остварити само емитер чија зона опслуживања, у смислу члана 47 овог закона, обухвата целокупно подручје Републике Србије. Емитер који има искључиво право преноса догађаја који су обухваћени листом из става 1 овог члана, дужан је да свим другим заинтересованим емитерима дозволи и омогући да сниме и емитују кратке извештаје са тог догађаја у трајању до деведесет секунди који ће садржати и аутентичну слику и тон са таквог догађаја.”[19] Добар пример усаглашености домаће медијске регулативе са Директивом АВМС је и увођење независних регулаторних тела, која се сматрају најзначајнијим достигнућем демократских земаља савремене Европе у домену регулисања радио-дифузије. Независна регулаторна тела представљају највише ауторитете, који из области аудио-визуелних услуга максимално искључују утицај власти у класичном схватању тог појма.[20] Законом о радио-дифузији предвиђено је да језгро српског регулаторног тела у области радио-дифузије чине две институције: Републичка радиодифузна агенција (РРА), и Републичка агенција за телекомуникације (РАТЕЛ)[21] – чиме је формално задовољен захтев европског права, изражен у Директиви АВМС, која захтева да свака држава чланица обезбеђује независност националног регулаторног тела одговорног за спровођење Директиве. Европски

[18] Медијска студија на српском језику, COWI Consortium, 2010, бр. 2.3, Анекс 1 до 5.2.

[19] Закон о радио-дифузији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 42/02, чл. 71 ст. 1 и 2.

[20] Регулаторни органи у медијима могу бити конвергентни, потпуно независни или контролисани од стране државе. Смисао независног регулаторног тела је у укидању политичке контроле над електронским медијима, чиме се, практично, влада, парламент и друге политичке институције лишавају ингеренција у кључним питањима развоја и контролисања радиодифузног система.

[21] Постоји и треће независно регулаторно тело у медијском систему Србије, и то је саморегулаторни Савет за штампу.

стандарди препоручују обезбеђење инструмената ефикасније сарадње између независних регулаторних тела, у сусрет изазовима преласка на дигитално емитовање програма у блиској будућности.[22]

Упркос позитивним примерима хармонизације, правни оквир за рад медија у Србији претежно је неусаглашен са европским аудио-визуелним стандардима. Неусаглашеност се понајпре уочава у чињеници да домаће медијско законодавство не одражава технолошки развој на начин како је то предвиђено Директивом АВМС. Директива АВМС је један од докумената којима су трасирани правци спровођења дигитализације у Европи. Процес дигитализације у Србији отпочео је јула 2009. године, када је Влада усвојила регулаторни документ под називом „Стратегија преласка с аналогног на дигитално емитовање програма" (Стратегија о дигитализацији).[23] Овим документом темељно су дефинисана и усаглашена са европским регулаторним оквиром питања спровођења процеса дигитализације у Србији, а као крајњи рок за прелазак с аналогног на дигитални земаљски пренос одређен је 4. април 2012.[24] Међутим, предвиђени рок је прекорачен, а у Владином документу који је усвојен септембра 2011. године под називом „Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године" (Медијска стратегија)[25] очитују се резултати недоследног спровођења политике дигитализације. Премда је, према саопштењима Владе, Директива АВМС идентификована као „камен темељац" за израду „Медијске стратегије", у њој нису наведени резултати који су остварени од почетка припрема за прелазак на дигитално емитовање програма, нити је одређен нови рок за спровођење дигитализације у Србији, већ је изнето само декларативно опредељење да „Република Србија ради на процесу преласка с аналогног на дигитално емитовање, у оквиру међународно прихваћених рокова".[26] Бројна питања регулације аудио-визуелне области у Републици Србији нису третирана на начин примерен захтевима и обележјима

[22] Сајт Министарства за телекомуникације и информационо друштво, Интернет, http://www.mtid.gov.rs/digitalizacija/digitalizacija/proces_donosenja_strategije_za_prelazak_sa_analognog_na_digitalno_emitovanje_radio_i_televizijskog_programa_u_republici_srbiji.587.html, 26/04/2010.

[23] Стратегија преласка с аналогног на дигитално емитовање програма, *Службени гласник РС*, бр. 52/09.

[24] Сајт Министарства за телекомуникације и информационо друштво, op. cit.

[25] Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године, *Службени гласник РС*, бр. 75/11.

[26] Ibidem, стр. 12.

савремених аудио-визуелних медијских сервиса, у складу са одредбама Директиве АВМС. На пример, темељније усаглашавање са стандардима ЕУ захтева усвајање и спровођење законских мера којима би се у складу са Директивом, како у линеарним, тако и у аудио-визуелним сервисима на захтев, прецизно одређеним и прописаним инструментима гарантовао принцип заштите малолетника. Од Републике Србије се очекује да у медијски регулаторни систем укључи одредбе којима је у Директиви АВМС ова област прецизно и детаљно регулисана, узимајући у обзир различитости линеарних и нелинеарних програма.

Такође, од Србије се очекује да у наредном периоду, у што је могуће већој мери, део регулативе који се односи на дигиталне медије усклади са Препоруком 2009/625/ЕК за медијску писменост у дигиталном окружењу, за конкурентнију и садржајнију аудио-визуелну делатност за инклузивно друштво, коју је Европска комисија издала у Директиви АВМС. У том циљу, у текстове нових медијских закона треба инкорпорирати и ускладити одредбе које се односе на повећање медијске писмености у дигиталном окружењу, „како би се постигла конкурентнија економија заснована на знању и допринос што образованијем информационом друштву“.[27] Дакле, законом треба предвидети и гарантовати обавезе: промовисања и финансирања истраживања, студија и пројеката који покривају различите аспекте и димензије медијског образовања у дигиталном окружењу; организовања дебата на конференцијама и јавним догађајима који се односе на укључивање медија у образовање; спровођења националне кампање за јачање друштвене свести о културном наслеђу, као и свести о ризицима који се јављају при обради личних података путем информационих и комуникационих мрежа; вођења кампања за подизање свести о техникама које се користе у сврху комерцијалне комуникације (пласман производа и онлајн оглашавање); одржавања информационих семинара о креативној економији и ауторским правима. Стратегијом дигитализације из 2009. и нарочито Медијском стратегијом из 2011. године предвиђено је да се обавеза усклађивања домаће медијске регулативе са одредбама Директиве АВМС спроведе до марта 2013. године. Како медијска реформа у Србији није завршена, од институционалног и цивилног сектора у предстојећем периоду очекује се снажнија иницијатива, посвећена изради и усвајању нових медијских закона којима би се ова обавеза *de jure* испунила. Очекивања стручне јавности усредсређена су на усклађивање регулативе у областима које су посебно маркиране у Медијској стратегији: регулисање јавности власништва над медијима и медијске

[27] Медијска студија на српском језику, COWI Consortium, 2010, стр. 8.

концентрације по европским стандардима, повлачење државе из медија, неометано функционисање медијског тржишта. Поред наведених приоритета демократске трансформације медијског система у транзицији, сет нових медијских закона треба да следи и одговори динамичном технолошком развоју у области медијских услуга, проширењу тржишта, и обезбеди ваљану основу за предстојеће промене које доноси дигитализација медија. Нови регулаторни оквир треба да предвиди и другачији приступ електронским медијима као медијским сервисима, имајући у виду одредбе Директиве о аудио-визуелним медијским сервисима. У том смислу, у перспективи би било целисходно разматрати и реорганизацију јавног медијског сервиса, у складу са одредбама Директиве којима се раздваја функционисање емитера и оператора аудио-визуелних медијских сервиса, чиме би биле отворене нове могућности приступа финансирању јавног медијског сервиса и предложени нови модели финансирања. Преднацрт новог Закона о електронским медијима садржи одредбе које су усаглашене са Директивом АВМС, међу којима су значајније увођење новог система издавања дозвола за пружање медијских услуга, у светлу планиране дигитализације и развоја нових платформи, као и промена начина избора чланова Савета Републичке радиодифузне агенције – која би, како је предвиђено новим законом, променила и име у Агенција за електронске медије. Од новог закона очекује се да одговори и на питања која се тичу пружања аудио-визуелних медијских сервиса путем интернета, на пример: како регулисати рад страних давалаца медијских услуга (емитера) који нису законити, а нису ни под јурисдикцијом Републике Србије; која институција ће имати надлежност и одговорност у домену контроле садржаја домаћих и страних, законитих и незаконитих медијских услуга?[28] Такође, законом је потребно прецизно уредити „услуге на захтев“, кабловске, сателитске и IPTV дистрибуције. Ради успостављања стабилног и одговарајућег регулаторног оквира који би омогућио пословање аудио-визуелних медијских сервиса у складу са тржишним и демократским принципима, стратешко промишљање будућег развоја медијског система Србије и његове регулативе требало би да буде усредсређено на нове изазове које доноси дигитална ера. Стога одредбе ревидиране Директиве о аудио-визуелним медијским сервисима треба да буду функционално инкорпориране и примењене у новим регулаторним документима какви су медијске стратегије и нови медијски закони.

[28] Интернет, http://www.mc.rs/novi-medijski-servisi-propisi-pojmovi-i-problemi.2072.html.

VII) ИЗВОРИ

1. Council Directive 89/552/EEC of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities, *OJ* L 298, 17/10/1989.
2. Directive 2007/65/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007, *Official Journal* L 332, 18/12/2007 P. 0027–0045.
3. Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services – Audiovisual Media Services Directive, *Official Journal* L 095, 15/04/2010 P. 0001–0024.
4. Directive 97/36/EC of the European Parliament and of the Council of 30 June 1997 amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities, *OJ* L 202, 30/7/1997.
5. Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода, Рим, 1950.
6. „Медијска студија на српском језику“, COWI Consortium, 2010.
7. Стратегија преласка с аналогног на дигитално емитовање програма, *Службени гласник РС*, бр. 52/09.
8. Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године, *Службени гласник РС*, бр. 75/11.
9. Treaty establishing the European Economic Community (TEEC), “Treaty of Rome”, 25 March 1957, Roma.
10. Закон о радио-дифузији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 42/2002.

UDK: 902:340.13](44)
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 43–44, стр. 408–
Изворни научни рад

Александра МИРИЋ[1]
Др Нађа КУРТОВИЋ ФОЛИЋ[2]

ПРЕВЕНТИВНА АРХЕОЛОГИЈА У СЛУЖБИ ЗАШТИТЕ ГРАДИТЕЉСКОГ НАСЛЕЂА КРОЗ ПРИМЕР ВАЖЕЋЕ ЗАКОНСКЕ РЕГУЛАТИВЕ ФРАНЦУСКЕО РАЗЛОЗИМА И УСЛОВИМА НАСТАНКА ПРЕВЕНТИВНЕ АРХЕОЛОГИЈЕ У ЕУ

ABSTRACT

Large number of existing archaeological sites are endangered by development of urban and rural infrastructure and other construction works. With disturbance of stratigraphy of the ground and damaging of construction elements, the readability of archaeological remainings and, therefore, possibilities for scientific research are compromised. Such damage can lead to irreversible loss of precious data and valuable artifacts from the past. Preventive archaeological research today is an obligatory element and precondition to realization of infrastructural and construction work of larger scales in most of the countries of European Union. One of the examples is France that regulated this issue through legislation and institutions by adopting the Law on preventive archaeology in 2001. In the same year National Institute for Preventive Archaeology of France (INRAP) is established. This article presents the analyses of valuable and applicable solutions of above mentioned Law, as well as comparison with Law on Cultural Heritage from 1994. Analyze will present the level of effectiveness of legislation in two countries, primarily concerning development of research in the field of preventive archaeology. It will also present

[1] Institut de Recherche sur l'Architecture Antique, Université Lyon 2, Електронска адреса: aleksandramiric@yahoo.com.

[2] Факултет техничких наука, Универзитет у Новом Саду, Електронска адреса: nfolic@uns.ac.rs.

the effects which preventive archaeology has on development of archaeological science as independent scientific branch, as well as influences on protection, preservation and presentation of cultural heritage.

Key words: Law on preventive archaeology, Protection of built heritage, France, Law on Cultural Heritage, Serbia.

Још од првих активности археолога аматера, па све до дефинисања истраживачких метода који се примењују у археологији као науци, изучавање примарних историјских текстуалних извора доводило је до убикације, а касније ископавања и стварања услова за детаљна истраживања највећег броја до сада откривених и презентованих великих и значајних археолошких локалитета. Убрзана урбанизација предела, омогућена индустријском револуцијом, а узрокована потребом за сталним побољшањем животног стандарда, изазвала је низ планираних или стихијских процеса потпуног или делимичног преобликовања наслеђених пејзажа. Инфраструктурним радовима који су пратили поменути процес, независно од њиховог обима, неповратно је уништен део археолошке баштине која се нашла на њиховој траси, а није била претходно истражена. Иако археологија сама по себи, начином истраживања, претпоставља низ деструктивних процеса, током 20. века у Француској је уочена потреба да се, кроз археолошка истраживања, допринесе заштити градитељског наслеђа.[3] Законом о археолошким ископавањима, који је ступио на снагу 27. септембра 1941, одређен је законски оквир унутар којег је могуће обављати систематска археолошка ископавања.[4] Како се интензивни економску развој Француске огледао, између осталог, и у обнављању урбаних центара, опремању путева, изградњи железничког система и сл., ради истраживања и заштите археолошког наслеђа угроженог радовима на инфраструктури, развијена је превентивна археологија као посебна, равноправна грана археологије као науке.[5] Пионирска улога Француске у интегративној заштити културне баштине огледа се у њеном активном ангажовању у раду Савета Европе. Под слоганом „Будућност за нашу прошлост“,[6] 6. маја 1969. године потписана је у Лондону, а 16. јануара 1992. ревидирана у Валети, Европска конвенција о заштити археолошког наслеђа, у којој је наглашен значај археолошке баштине за разумевање развоја

[3] C. Saujot, *Le droit français de l'archéologie*, Paris, 2007, p. 6.

[4] Интегрални текст: Интернет, http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006074257, 20/03/2013.

[5] C. Saujot, op. cit., p. 11.

[6] D. Thérond, "Foreward", y: Katalin Bozóki-Ernyey (ed.), *European Preventive Archaeology,* Papers of the EPAC Meeting, Vilnius 2004, p. 9.

цивилизације.[7] У овој конвенцији дефинисане су обавезе земаља чланица да штите археолошке налазе као битан извор знања о најранијој историји европског континента. У документу је представљен развојни оквир политика заштите градитељског наслеђа. Због универзалне примењивости и општеприхваћености, овај документ представља једно од најзначајнијих остварења заједничког напора чланица Савета Европе на унапређењу сарадње у области културе. Упркос раду на доношењу и потписивању међународних конвенција и формирању Асоцијације за национална археолошка истраживања (*Association pour les fouilles archéologiques nationales* – AFAN) 1973. године, поље превентивне археологије у Француској остало је законски и институционално неуређено све до почетка 21. века[8] када је изгласан Закон о превентивној археологији и формиран Национални институт за превентивна археолошка истраживања (*Institut National de Recherches Archéologiques Préventives* – INRAP).[9] Данас превентивна археолошка истраживања представљају скоро 90% археолошких активности у Француској и неизоставан су део процеса извођења инфраструктурних пројеката.[10] Према статистици Националног института за превентивна археолошка истраживања, у протеклој деценији око 20% површине на којој су били предвиђени земљани и други грађевински радови археолошки је истражено, на одговарајући начин документовано, научно вредновано и објављено у стручној и научној литератури, чиме је знатно обогаћен укупан фонд знања о прошлости народа који су насељавали овај део Европе.[11]

У наставку текста биће представљен и коментарисан поменути Закон о превентивној археологији Републике Француске из 2001,[12] као и његова допуна из 2003. године.[13]

---

[7] Интегрални текст преузет са: Интернет, http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/066.htm, 20/03/2013.

[8] P.L. Frier, "L'archéologie préventive, suite et fin...?", AJDA, 2004, p. 1587.

[9] Више на: Интернет, http://www.inrap.fr/archeologie-preventive/p-7-Accueil.htm, 20/03/2013.

[10] Извештај о активностима INRAP за 2011, стр. 3, Интернет, http://www.inrap.fr/userdata/c_bloc_file/11/11421/11421_fichier_inrap-ra2011.pdf, 20/03/2013.

[11] Инернет, http://www.inrap.fr/archeologie-preventive/L-archeologie-preventive/Definition/p-294-Sauver-les-archives-du-sol.htm, 20/03/2013.

[12] Инернет, http://www.archeodroit.net/html/jdc_regl.html, 20/03/2013.

[13] Инернет, http://www.archeodroit.net/html/jdc_regl.html, 20/03/2013.

I) СВРХА ФРАНЦУСКОГ ЗАКОНА О ПРЕВЕНТИВНОЈ АРХЕОЛОГИЈИ ИЗ 2001. ГОДИНЕ

Превентивна археологија је саставни део археологије, део је јединственог система наука, што никако не умањује њену самосталност и научни значај. Регулисана је по принципима који важе за свако научно истраживање. Према чл. 1. Закона о превентивној археологији, њена сврха је да осигура, на копну и под водом, у одговарајућим роковима, откривање, физичку заштиту или заштуту научним документовањем археолошке баштине која је угрожена или за коју постоји сумња да ће бити угрожена инфраструктурним и другим грађевинским радовима. Задатак истраживача који обрађују податке са превентивних археолошких ископавања је не само њихова интерпретација, већ и правовремена дифузија.

II) САДРЖАЈ ФРАНЦУСКОГ ЗАКОНА О ПРЕВЕНТИВНОЈ АРХЕОЛОГИЈИ ИЗ 2001. ГОДИНЕ

Закон о превентивној археологији Републике Француске спада у ред краћих законских текстова. Наиме, у свега 10 чланова регулисан је комплетан поступак превентивних археолошких истраживања, правни положај субјеката који их спроводе, као и механизми за утврђивање одговорности носилаца истраживања. Најзначајнији део Закона о превентивној археологији представљају одредбе чл. 2–7 у којима су регулисане мере за спровођење принципа превентивне археологије. У великој мери Закон је у овом делу оперативан, јер садржи јасна правила за спровођење поступка истраживања у домену превентивне археологије, која се у већој мери ослањају на стручна, археолошка знања него на правна, што је и очекивано када је реч о законима овакве врсте. У чл. 8. детерминисани су начини финансирања превентивних археолошких истраживања. Управо јасни систем финансирања и прецизно успостављена одговорност правних субјеката који их спроводе доприноси заштити археолошке баштине која се налази на траси предвиђених грађевинских радова. Мишљења смо да би нека од ових решења било корисно имплементирати и у законодавство Републике Србије, што би представљало значајан корак ка пуној хармонизацији српског права са правом ЕУ у датој области. У чл. 9. овог закона одређени су и висина и начин плаћања накнаде за превентивна археолошка истраживања у зависности од врсте истраживања, комплексности археолошких налаза, стратиграфије терена и сл., док је чл. 10. утврђен поступак у евентуалним споровима око плаћања предвиђене накнаде. Коначно, члановима 11, 12 и 13 обухваћене су измене и допуне Закона о

урбанизму, Закона о животној средини и Закона о градитељској баштини из 1941. године. Посебан значај Закона о превентивној археологији из 2001. садржан је у томе што се овај закон спроводи као државни (важи за подручје целе Француске), чиме је остваривање принципа превентивне заштите археолошког наслеђа и у правном смислу добило национални значај.

III) МЕРЕ У ФРАНЦУСКОМ ЗАКОНУ О ПРЕВЕНТИВНОЈ АРХЕОЛОГИЈИ ИЗ 2001. ГОДИНЕ

Као што је већ речено, најважнији део Закона представљају мере и поступак за његово спровођење. Свесно опредељење државних ауторитета Републике Француске да помире два наизглед супротстављена циља дефинисана у чл. 2 – заштиту археолошког наслеђа кроз обезбеђивање услова научног истраживања, конзервацију наслеђа са једне стране и модернизацију животне средине кроз инфраструктурне радове, а самим тим и економски и друштвени развој земље с друге стране, огледа се у доношењу поменутог закона. Држава прописује мере према којима се реализују ископавања, физичка заштита или заштита научним документовањем археолошке баштине, она именује истраживача одговорног за процес превнтивног археолошког истраживања и обезбеђује механизме контроле и евалуације његовог рада. Препоруке државе које се тичу дијагностицирања и процеса превентивних археолошких ископавања морају бити достављене у роковима одређеним од стране Државног савета. За обављање својих дужности, држава може консултовати научна тела настала одлуком Државног савета, а која су компетентна да испитају сваку меру која се односи на научно проучавање градитељског археолошког наслеђа и артефаката, објављивање резултата истраживања, као и заштиту, очување и унапређење стања презентације наслеђа. Израда националне археолошке мапе, значајне компилације резултата истраживања обављених на терену: ранијих рекогносцирања, археолошких ископавања, фотографија снимљених из ваздуха, геоморфолошких истраживања итд., као и претрагом архивског материјала и историјских текстова, једна је од најзначајнијих мера прописаних чл. 3. На основу ове мапе државне службе издају услове за археолошко дијагностицирање и ископавања терена угроженог грађевинским радовима. Такође, мапа је у свим својим деловима јавна и доступна, под Уредбом државе дефинисаним условима, свима који то затраже, чиме је обезбеђен предуслов за научна истраживања и популаризацију и сензибилизацију грађанства у односу на локалну културну баштину.

Рекогносцирања терена, археолошка ископавања и истраживања поверена су Националном институту за превентивна археолошка

истраживања – INRAP, државној јавној установи административне природе, која своје делатности обавља под двоструком надлежношћу Министарства културе и комуникација и Министарства истраживања,[14] а којој су додељене имовина, права и обавезе, после формирања INRAP угашене Асоцијације за национална археолошка истраживања – AFAN. Она извршава, под надзором представника државе, а у сарадњи са другим домаћим или иностраним правним лицима која пружају услуге у домену археолошких истраживања, одлуке и услове наметнуте од стране државе, пре свега детекцију, истраживање и заштиту угроженог археолошког наслеђа, у складу са одредбама Закона о археолошким ископавањима од 27. септембра 1941, Закона о поморским културним добрима број 89-874 од 1. децембра 1989. и овог закона. Значајан задатак Националног института за превентивна археолошка истраживања – INRAP, јесте да осигура научну експлоатацију својих активности и дифузију резултата истраживања, пре свега у контексту споразума о сарадњи закључених са јавним истраживачким институцијама или установама високог образовања, чиме ова институција значајно доприноси образовању, ширењу културе и практичној валоризацији археолошких налаза.

У складу са Законом, поменутом јавном установом управља Управни одбор. Председник Управног одбора именује се декретом. Управни одбор чине, поред председника, представници државе, квалификоване личности, представници истраживачких установа и институција високог образовања у области археолошких истраживања, представници локалних власти и јавних и приватних субјеката укључених у превентивна археолошка истраживања, као и изабрани представници запослених. Функције и начин рада Националног института за превентивна археолошка истраживања – INRAP, као и састав Управног одбора, одређени су декретом. Рад Управног одбора праћен је од стране Научног одбора. У чл. 5. дефинисани су временски рокови за спровођење истраживања. Споразумом између особе предложене да обавља посао и јавне установе дефинисани су временски рокови за реализацију дијагностицирања и операција ископавања, услови приступа земљишту и услови испоруке археолошког материјала, опреме и средства потребних за реализацију радова. Овај споразум такође одређује и последице прекорачења рокова који теку од тренутка доступности земљишта у условима у којима је могуће обављање археолошких ископавања. У случају немогућности постизања споразума о временском

[14] Jean-Paul Demoule, "Preventive archaeology in France", у: Katalin Bozóki-Ernyey (ed.), *European Preventive Archaeology,* op. cit., p. 57.

периоду неопходном за реализацију дијагностицирања терена и операција ископавања, на захтев било које од страна, рокове прописује држава, која може консултовати компетентна научна тела. За временски период неопходан за реализацију дијагностицирања и превентивног археолошког ископавања, према чл. 6, прекида се време трајања административног овлашћења експлоатације земљишта, каменолома и сл. Чланом 7. утврђене су мере чувања пронађених археолошких налаза. Археолошки налази пронађени током превентивних археолошких ископавања поверавају се, под контролом државних служби, јавној установи за период који је неопходан за њихово научно истраживање. На крају овог периода, који не може бити дужи од пет година, власништво налаза регулисано је одредбама члана 11. Закона о археолошким ископавањима из 1941. године.

IV) ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ФРАНЦУСКОГ ЗАКОНА О ПРЕВЕНТИВНОЈ АРХЕОЛОГИЈИ ИЗ 2001. ГОДИНЕ

Као што се из кратке анализе овог законског текста може закључити, он садржи врло вредна и у пракси примењива решења којима се обезбеђује делотворни правни механизам за спровођење истраживања у области превентивне археологије, што не доприноси само развоју археологије као самосталне науке, већ и заштити културних добара и њиховом чувању и презентацији за будуће генерације. Иако значајан не само због садржине, већ и због чињенице да регулише правне односе унутар области археологије о којој раније није било речи, овај правни акт био је повод покретања многих дебата које су резултирале изменама и допунама формулисаним у Закону о превентивној археологији из 2003. године. У чл. 1. новог закона дефинисани су рокови у којима је држава у обавези да пропише услове вршења дијагностицирања на терену и превентивних археолошких ископавања, као и услове проглашавања појединачних налаза или области за културна добра дефинисаних у чл. 3.

Назначајнија промена коју је нови закон донео је формирање „слободног тржишта у области превентивне археологије“, односно увођења могућности конкурентног аплицирања за послове археолошких ископавања и истраживања за нове јавне и приватне субјекте дефинисане члановима 5–7.[15] На овај начин укинут је монопол Националног института за превентивна археолошка истраживања – INRAP и деконцентрисана

[15] G. Chalon, *Les nouvelles conditions d'intervention des collectivités territoriales en matière d'archéologie préventive*, *AJDA*, 2003, p. 2083.

подела послова, што је, иако је држава и даље успостављала научну и техничку контролу конкретних акција и контролу компетентности особља, техничких услова и финансијских капацитета актера, подстицајно деловало на развој предузећа и појединаца који се баве археолошким истраживањима. Комплексни механизам финансирања, у којем држава плаћа надокнаду актеру који изводи археолошка ископавања који је прописан у Закону из 2001, значајно је промењен Законом из 2003, а дефинисан члановима 8–12. Наиме, накнада државе намењена археолошким ископавањима је редукована, а уведена је обавеза поручиоца грађевинских или инфраструктурних радова да процес превентивног археолошког ископавања плати по уговором договореној цени са извршиоцем ископавања.

V) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ ФРАНЦУСКОГ ЗАКОНА О ПРЕВЕНТИВНОЈ АРХЕОЛОГИЈИ ИЗ 2001. ГОДИНЕ

Закон о превентивној археологији бр. 2001-44 ступио је на снагу 17. јануара 2001. Корекције поменутог закона дефинисане су у Закону о превентивној археологији бр. 2003-707 који је ступио на снагу 1. августа 2003. Од фебруара исте године највећи број поменутих мера је кодификован и интегрисан у кодексу баштине. Начини финансирања превентивних археолошких ископавања недавно су кориговани у Закону о подршци потрошњи и инвестирању бр. 2004-804 који је ступио на снагу 9. августа 2004.[16]

VI) ЗНАЧАЈ ПРЕВЕНТИВНЕ АРХЕОЛОГИЈЕ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Према чл. 21. важећег Закона о културним добрима РС, археолошка налазишта дефинисана су као делови земљишта или површине под водом који садрже остатке грађевина и других непокретних објеката, гробних и других налаза, као и покретне предмете из ранијих историјских доба, а од посебног су културног и историјског значаја.[17] Иако је укупно стање истражености археолошких локалитета у нашој држави веома лоше, може се закључити да је повољан географски положај тла на којем се простире савремена Србија утицао на изражену дисперзност, цивилизацијску

[16] Интернет, http://www.senat.fr/lc/lc138/lc1380.html.

[17] Закон о културним добрима, *Службени гласник РС*, бр. 71/94, 52/2011 и 99/2011.

слојевитост и стратиграфску комплексност већине археолошких налазишта. У централном регистру тренутно је уписано 168 археолошких налазишта од којих је 18 од изузетног значаја, а 25 од великог значаја.[18] Одређени број некропола и локалитета с археолошким, историјским, етнолошким или природњачким садржајем ужива, на основу чл. 27. истог закона, претходну заштиту, и у складу са чл. 28. свако ко ван организованог истраживања ископа из земље, односно извади из воде добро које ужива претходну заштиту, дужан је да о томе обавести надлежну установу заштите културних добара и министарство надлежно за унутрашње послове. Иако у Закону о културним добрима РС појам превентивних археолошких ископавања није дефинисан, чл. 12. прописана је државна својина над свим добрима која уживају претходну заштиту, тако да се власништво над њима не може стећи случајним наласком као ни неовлашћеним тражењем.[19] Према чл. 109–110, ако се у току извођења грађевинских и других радова наиђе на археолошка налазишта или археолошке предмете, извођач радова дужан је да одмах, без одлагања прекине радове и обавести надлежни завод за заштиту споменика културе, и да предузме мере да се налаз не уништи и не оштети и да се сачува на месту и у положају у којем је откривен. Ако постоји непосредна опасност оштећења археолошког налазишта или предмета, надлежни завод за заштиту споменика културе привремено ће обуставити радове док се на основу овог закона не утврди да ли је односна непокретност или ствар културно добро или није. Ако надлежни завод за заштиту споменика културе не обустави радове, радове ће обуставити Републички завод за заштиту споменика културе. У Србији је свекодневно велики број археолошких локалитета угрожен инфраструктурним и осталим грађевинским радовима. Нарушавањем стратиграфије тла и оштећењима грађевинских структура нарушава се читљивост археолошких остатака, а самим тим и могућност њиховог научног проучавања, што директно условљава немерљиву штету неповратног нестанка једног дела прошлости. За разлику од закона о превентивној археологији Републике Француске из 2001. и 2003. године у којима се дефинише висина државних субвенција, Закон о културним добрима не предвиђа материјалну накнаду за овај вид заштитних археолошких ископавања, тако да је инвеститор објекта дужан да обезбеди средства за истраживање, заштиту, чување,

[18] Интернет, http://www.heritage.gov.rs/nepokretna_kulturna_dobra.php.

[19] М. Матић, „Правни аспекти заштите археолошког наслеђа“, *Наслеђе*, 2011, Београд, XII, стр. 287.

публиковање и излагање добра које ужива претходну заштиту, а које се открије приликом изградње инвестиционог објекта – до предаје добра на чување овлашћеној установи заштите. Незаинтересованост инвеститора да финансира превентивна археолошка истраживања због којих би на дужи временски период могли бити прекинути грађевински радови узрокује неретко прикривање случајних археолошких налаза и тихо нестајање многих локалитета. Због тога се чини неопходним успостављање механизама сталног подизања свести грађанства Републике Србије о значају културно-историјске баштине.[20] Члановима закона у којима су дефинисани механизми надзора над применом закона, посебно чл. 130, предвиђа се новчана казна уколико установа, предузеће, друга организација и друго правно лице: ако неодговарајућом заштитом или неодговарајућом организацијом радова допринесе оштећењу или уништењу културног добра или добра које ужива претходну заштиту, ако о извршеном евидентирању непокретности која ужива претходну заштиту не обавести у одређеном року сопственика, као и општину, ако неодложно не обавести установу заштите о свим правним и физичким променама насталим у вези с културним добром, ако не прекине извођење грађевинских и других радова и не обавести надлежни завод за заштиту споменика културе о археолошком налазишту или археолошким предметима, односно ако не предузме мере да се налаз не уништи и не оштети и да се сачува на месту и у положају у којем је откривен, и ако инвеститор не обезбеди средства за истраживања, заштиту, чување и излагање добра које ужива претходну заштиту које се открије приликом извођења. Успостављање јасно дефинисаног система превентивне заштите археолошких налаза и строжег система казнених мера допринело би хармонизацији правне легислативе Републике Србије са законима Европске уније, а превентивним археолошким ископавања условљеним извођењем грађевинских радова искористила би се прилика не само да се што већа површина археолошки истражи, већ и да се повећањем укупног фонда материјалне културне баштине и промовисањем њених друштвених, историјских, научних, естетских, симболичких и образовних вредности она позиционира као један од покретача за одрживи развој и дефинисање културног идентитета земље.

[20] Ф. Мирић, А. Мирић, „Кривичноправне мере у области заштите непокретних и покретних културних добара на основу оснивачких уговора ЕУ (пример Француске)“, *Европско законодавство*, бр. 42/12, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2012, стр. 124.

VII) ИЗВОРИ

1. Chalon, G., "Les nouvelles conditions d'intervention des collectivités territoriales en matière d'archéologie préventive", *Actualité Juridique Droit Administratif*, 17/11/2003, n° 39.
2. Demoule, J-P., "Preventive archaeology in France", y: Katalin Bozóki-Ernyey (ed.), *European Preventive Archaeology*, Papers of the EPAC Meeting, Vilnius 2004.
3. Frier, P-L., "L'archéologie préventive, suite et fin...?", *Actualité Juridique Droit Administratif*, 06/09/2004, n° 29.
4. Интернет, http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/066.htm.
5. Интернет, http://www.archeodroit.net/html/jdc_regl.html.
6. Интернет, http://www.heritage.gov.rs/nepokretna_kulturna_dobra.php.
7. Интернет, http://www.inrap.fr/archeologie-preventive/L-archeologie-preventive/Definition/p-294-Sauver-les-archives-du-sol.htm.
8. Интернет, http://www.inrap.fr/userdata/c_bloc_file/11/11421/11421_fichier_inrap-ra2011.pdf.
9. Интернет, http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006074257.
10. Интернет, http://www.senat.fr/lc/lc138/lc1380.html.
11. Матић, М., „Правни аспекти заштите археолошког наслеђа", *Наслеђе*, XII, Београд, 2011.
12. Mirić, F., Mirić, A., „Krivičnopravne mere u oblasti zaštite nepokretnih i pokretnih kulturnih dobara na osnovu osnivačkih ugovora EU (primer Francuske)", *Evropsko zakonodavstvo*, br. 42/12, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2012.
13. Saujot, C., *Le droit français de l'archéologie*, Paris, 2007.
14. Thérond, D., „Foreward", y: Katalin Bozóki-Ernyey (ed.), *European Preventive Archaeology*, Papers of the EPAC Meeting, Vilnius, 2004.
15. Закон о културним добрима, *Службени гласник РС*, бр. 71/94, 52/2011 и 99/2011.

Најновије публикације Европске уније доступне на интернету

20 years of the European single market: Together for new growth : main achievements / European Commission, Directorate-General for the Internal Market and Services. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

Active citizenship: For a better European society / European Economic and Social Committee. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

All u need is space / European Commission, Directorate-General for Enterprise and Industry. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

Annual report on the ERC activities and achievments in 2012 / European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, ERCEA — European Research Council Executive Agency. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

Be aware, Be secure: Synthesis of the results of the first European Cyber Security Month / ENISA ─ European Network and Information Security Agency. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

Corruption and human rights in third countries / European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

Delivering on the Europe 2020 strategy: Handbook for local and regional authorities / Committee of the Regions of the European Union. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

Discharge of the council's budget: Workshop / European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

Drug prevention interventions targeting minority ethnic populations: Issues raised by 33 case studies / EMCDDA — European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

Enlargement countries: International trade / European Commission, Directorate-General for External Relations. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

EU research: Climate change / European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

EUR-Lex is changing: Discover the new features / Publications Office. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

European neighbourhood policy countries: Essential macro-economic indicators / European Commission, Eurostat. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

Eurostat regional yearbook 2012 / European Commission, Eurostat. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

Financial regulation applicable to the general budget of the Union and its rules of application: Synoptic presentation and a selection of legal texts relevant to the budget / European Commission. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

General report on the activities of the European Union 2012 / European Commission, Directorate-General for Communication. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

Global Europe 2050 / European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

Green jobs and occupational safety and health: Foresight on new and emerging risks associated with new technologies by 2020 : report / EU-OSHA — European Agency for Safety and Health at Work. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

Guidance on integrating climate change and biodiversity into environmental impact assessment / European Commission, Directorate-General for the Environment. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

Guidelines for deriving seismic fragility functions of elements at risk : Buildings, lifelines, transportation networks and critical facilities / European Commission, Joint Research Centre. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

Helping worldwide: EU humanitarian aid and civil protection in 2011 / European Commission, Directorate-General for Humanitarian Aid and Civil Protection (ECHO). – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

IFP, Pacific investment facility / European Commission, Directorate-General for Development and Cooperation — EuropeAid . – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

Innovation in urban mobility: Policy making and planning / European Commission, Directorate-General for Mobility and Transport. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

Migration: Key terms in 23 languages / Council of the European Union, General Secretariat of the Council. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

More effective VET and lifelong learning policies: Awareness raising, analysis and advice / Cedefop — European Centre for the Development of Vocational Training. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

New skills and jobs in Europe: Pathways towards full employment / European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

Policies for sexuality education in the European Union / European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

Post-2015, global action for an inclusive and sustainable future: Executive summary/ European Commission, Directorate-General for Development and Cooperation — EuropeAid. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

Prevention and coping strategies: Kidnaping, hostage taking, extorsion / Europol – European Police Office. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

Road transport: A change of gear / European Commission, Directorate-General for Mobility and Transport. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

Scoreboard for monitoring multilevel governance (MLG) at the European Union level: MLG fact sheets 2011-2012 / Committee of the Regions of the European Union. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

Social dialogue in times of global economic crisis / Eurofound — European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

Social inclusion of youth on the margins of society : Policy review of research results / European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

Summary of Stakeholder Responses to the public consultation of the global approach to migration / European Commission, Directorate-General for Home Affairs. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

Survey of schools: ICT in education : benchmarking access, use and attitudes to technology in Europe's schools / European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

The Common Agricultural Policy: A partnership between Europe and farmers / European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

The EU in the world 2013: A statistical portrait / European Commission, Eurostat. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

The European Council in 2012 / Council of the European Union, General Secretariat of the Council. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

The impact of the economic crisis on the situation of women and men and on gender equality policies: Synthesis report / European Commission, Directorate-General for Justice. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

The role of the EU in promoting a broader transatlantic partnership / European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

Top ten European chances of Kosovo / European Commission, Directorate-General for External Relations. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

Ана ВУКИЋЕВИЋ

Најновије публикације Савета Европе

The Parliamentary Assembly - Practice and Procedure / Paul Evans & Paul Silk. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. -426 p

The tenth edition of the book entitled Procedure and practice of the Assembly was published in 2008. Since then, significant political changes in Europe have also had an impact on the functioning of the Parliamentary Assembly. This new edition emphasises the practical way in which the Assembly operates and describes its political and institutional context. It will be of use both to the members of the Assembly and a wider audience: members and staff of national parliaments, representatives of civil society, and all those who wish to know more about the driving force of the Council of Europe. The 636 parliamentarians making up the Assembly come from the national parliaments of the 47 Council of Europe member states. They meet four times a year to discuss current affairs and ask European governments to take initiatives and report back. These parliamentarians speak on behalf of the 800 million Europeans who elected them. They are the democratic conscience of Europe.

Developments in mediation, current challenges and the role of ROMED / Jean-Pierre Liégeois . – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2013. -97 p

The training programme for Roma mediators, launched in 2011, is unique in terms of the fundamental effects it produces, both in Europe at large and in the 47 member states of the Council of Europe. This work sets out to contextualise the initiatives taken, highlight their utility and evaluate them. It is intended to provide guidance for the programme leaders, enable active participants - trainers, mediators, employers and others - to see their efforts as part of an overall scheme, help policy makers to take the right decisions and describe and explain the operation to a broader audience. The programme's activities concerning Roma are a model for positive action. They make an effective contribution to European co-operation, action to combat discrimination and marginalisation and the search for ways to improve difficult situations. ROMED therefore helps to fuel the development of intercultural policies capable of managing present-day societies, of which diversity and pluralism are the hallmarks.

Yearbook 2012 - Television, cinema, video and on-demand audiovisual services in Europe/ European Audiovisual Observatory:. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2013. -336 p.

The Yearbook 2012 - a precise and comprehensive picture of the situation of the European audiovisual markets and industry in 38 European States. With its completely revised concept the Yearbook is now composed of two volumes: Volume 1 is dedicated to 38 national audiovisual media landscapes across Europe. Volume 2 is the thematic approach to audiovisual media across Europe. The best Yearbook ever published using the best data and information sources on television, film, cinema, video and the increasingly important on-demand audiovisual services from the European Audiovisual Observatory! More countries! Extended on-demand services section! Extended sections on national AV-media landscape! Best data sources contribute! Trilingual edition (English, French and German).

Share social responsibility: putting theory into practice. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2013. -177 p.

These reflections on the sharing of social responsibilities as proposed by the Council of Europe pave the way for asserting concepts and forms of behaviour that, while acknowledging differences in status and authority, can nevertheless promote multiple opportunities for deliberation, joint decision making, co-operation and reciprocity between stakeholders. If we are to avoid conflict and destruction in the face of growing interdependence, it is essential to reformulate current social choices, ensuring that social, intergenerational and environmental justice lie at their very heart. This volume, like the previous one on the same theme, calls us to take action by once again heeding a key social function: when making choices and decisions, taking into consideration the expectations and preferences of the different players and citizens, and in so doing to promote transparency. Failure to exercise this function will destroy our human, natural and knowledge – and solidarity-based resources, without which efforts to make any long-term progress would be to no avail. By advocating an approach of shared social responsibilities, this volume also takes a fresh look at conceptual and legal frameworks, and goods as facilitators of life together. This publication will contribute to social debate and alert citizens to the need to develop opportunities for multi-stakeholder, multi-level and multi-sectoral exchanges, decision making and action, providing the same opportunities for the weakest as for the strongest and placing an emphasis on equitable access in a long-term perspective.

Revised European Charter on The Participation of Young People in Local and Regional Life. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2013. -48 p.

Young people have the right to be involved in democratic structures and processes, have their voice ahead and make decisions on issues that impact on them and their lives. Their diversity of experience, ideas and skills are unique resources for society. Young people's

active participation in decisions and actions at local/regional levels is essential if we are to build more democratic, inclusive and prosperous societies. The Revised Charter contains principles, best practices and guidelines to enhance youth participation at local/regional levels. It is not a legally binding instrument but member states have a moral responsibility to implement it.

Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings and explanatory report, Warsaw. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2013. -126 p.

This Convention aims to prevent trafficking in human beings, protect victims of trafficking and prosecute traffickers. Its comprehensive scope of application encompasses all forms of trafficking (whether national or transnational, linked or not to organised crime) and covers all victims of trafficking (women, men and children) as well as all forms of exploitation. With an emphasis on the human rights of victims of trafficking, the Convention contains measures to ensure the proper identification of victims, their assistance and protection as well as their compensation. It also contains measures to ensure the effective investigation and prosecution of traffickers. In addition, it sets out measures to promote international co-operation and partnerships with civil society. Finally, it provid es for a mechanism to monitor compliance with the obligations it contains.

Reimagining democratic societies: a new era of personal and social responsibility/ Sjur Bergan, Ira Harkavy and Hilligje van't Land (eds). - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2013. -298 p.

Reimagining democratic societies, although a demanding task, is one in which higher education must engage. As societies change, our understanding of democracy must also evolve. We need democratic institutions, but also democratic culture and democratic innovation. Citizen participation, as a cornerstone of democracy, must go beyond citizen mobilisation on just a few issues. An educated, committed citizenry deeply involved in creating and sustaining diverse democratic societies is essential for human progress and advancing the quality of life for all. The authors – academics, policy makers and practitioners from Europe and the United States – argue this point, making the case for why democratic reimagination and innovation cannot succeed without higher education and why higher education cannot fulfil its educational, academic and societal missions without working for the common good. Case studies provide examples of how higher education can contribute to reimagining and reinvigorating democracy.

Compass - Manual for Human Rights Education with Young People/.P. Brander, L.De Witte, N.Ghanea et al - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. -624 p.

Human rights cannot be defended by legal measures alone. They need to be protected and safeguarded by everyone, including young people. Human rights are best respected and

appreciated when we know them, stand up for them and apply them in our lives. COMPASS provides youth leaders, teachers and facilitators of human rights education activities, whether professional or volunteers, with concrete ideas and practical activities to engage, involve and motivate young people in living, learning and acting for human rights. It promotes a comprehensive perspective on human rights education and sees young people as actors for a culture of universal human rights. COMPASS was originally published in 2002 and is now available in more than 30 languages. A version specifically designed for human rights education with children - COMPASITO - enjoys a similar success. This fully revised and updated edition includes new activities and information about human rights issues such as disability and disablism, migration, religion, remembrance, war and terrorism. COMPASS is a practical tool and resource for citizenship and human rights education. It is an essential companion for all those who are curious and interested in making the right to human rights education a reality for everyone.

Fostering social mobility as a contribution to social cohesion / Alex Nunn. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2013. -149 p

Social mobility is linked to social cohesion in a number of complex ways. In essence it concerns social fairness and is a measure of how equal economic opportunities or life chances are, and how a society transforms principles of equal opportunity into reality. Intergenerational mobility of income or socio-economic status demonstrates the real extent to which equality exists in a society. A more cohesive society is one where people are not divided on socio-economic or other grounds, citizens accept that the division of rewards is fair and everyone has equal starting points in life. This study examines the factors influencing social mobility and policies which might be put in place to facilitate it, in particular those concerning welfare services, child care, the education system, career structures and labour-market services.

IRIS Special - Converged Markets–Converged Power? Regulation and Case Law / European Audiovisual Observatory. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. -187 p..

This IRIS Special issue is a milestone on the way towards greater transparency in the audiovisual sector concerning the regulation of market power. It also highlights the challenges of regulating converged markets and related market power. Market power becomes an issue for European and national law makers whenever market players acquire a degree of power which severely disturbs the market balance. In this sense, the audiovisual sector is no exception. But this sector is different in that too much market power may not only endanger the competitive parameters of the sector but may also become a threat to the freedom of information. It is this latter aspect which turns market power into a particularly sensitive issue for the audiovisual sector. National legislators and regulators backed by

national courts seek solutions adapted to this problem. This IRIS Special issue is deals with the regulation of market power in the audiovisual sector in Europe **The first part** of this IRIS Special explores the European Union's approach to limiting media power, an approach still dominated by the application of competition law. This IRIS Special explains the general functioning of competition law and other regulatory instruments. It specifically shows how the various services provided in the audiovisual sector are regulated and what markets are to be distinguished. **The second part** contains a description of the legal frameworks of 11 European countries used to address media power. For each of these countries you will find in particular information on the regulation of audiovisual media services and enabling services, platforms and converged services, and finally distribution services. The eleven countries were selected for this study because they either represented major markets for audiovisual media services in Europe, or because they developed outside the constraints of the internal market, or because they had some interesting unique feature, for example the ability to attract major market players despite lacking an adequately sized market. **The third part** brings in the economic background in the form of different overviews concerning audience market shares for television and video online. This data puts the legal information into an everyday context. **The fourth and final part** seeks to tie together the common threads in state regulation of media power, to work out the main differences and to hint to some unusual solutions. Here and there it will weave in aspects of EU law that have influenced the national legal frameworks.

IRIS plus 2013-1 - Digital Switchover/ European Audiovisual Observatory. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2013. -43 p..

Within the EU the introduction of digital television and its regulation is quite advanced. The big majority of EU member states has completed the digitisation process by the beginning of 2013. But how is the switchover to digital television progressing in other parts of Europe? This IRIS plus on the situation in Russia and the ten other countries of the Commonwealth of Independent States as well as ten selected States of South-East Europe shows how painfully slow the journey from tried and trusted analogue TV to the pleasure of digital viewing can be.

Youth policy in Belgium / Gazela Pudar, Leena Suurpää, Howard Williamson. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2013. -123 p

This report is part of a series of international reviews of national youth policies carried out by the Council of Europe in collaboration and consultation with government agencies and ministries responsible for the development and implementation of youth policy, as well as with non-governmental youth organisations. The reviews are carried out by an international team which outlines the strengths and challenges of the countries' youth policies in a

constructive manner, drawing where appropriate upon broader international evidence and debate.

The international review process was established to fulfil three distinct objectives:
- to advise on national youth policy;
- to identify components which might combine to form an approach to youth policy across Europe;
- to contribute to a learning process in relation to the development and implementation of youth policy.

The Council of Europe / Aline Royer. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2010. -63 p

The Council of Europe is the oldest of European institutions. Under the banner of human rights and democracy, it brings together 47 member states, ranging from Finland to Turkey and from Switzerland to Russia. Its Parliamentary Assembly represents over 800 million Europeans and its conventions for the protection of social and fundamental rights are among the most successful in the world. However, this organisation receives little recognition and is still frequently confused with the European Union. Building upon the momentum created during the celebrations of the Council of Europe's 60th anniversary, this publication offers an opportunity to rediscover its history, activities and achievements.

Contents

Background
Origins
Europe on the way
The Council — Status and structure
The Committee of Ministers
The Parliamentary Assembly
The Congress of Local and Regional Authorities
Towards "greater Europe"
And the future?

Human rights Europe
The European Convention on Human Rights
System in crisis
Preventing torture
The Commissioner for Human Rights
Down with the death penalty
No to racism and intolerance

Fighting cybercrime
Bioethics

Guaranteeing social rights

Rule-of-law Europe
Upholding values
Monitoring commitments
The Venice Commission

Democratic Europe
Observing elections
Democracy and civil society
The European Cultural Convention
Education without frontiers
Sport

Other activities
Partial agreements
Eurimages and the European Audiovisual Observatory
The European Pharmacopoeia

More details
Map of the Council of Europe member states
Symbols and days
Glossary
Bibliography
Index

Гордана ТЕРЗИЋ

Европа – енциклопедије

European University Libraries Directory 2013. - Sydney: Asia Pacific Infoserv pty ltd

An Essential one-volume guide to university libraries in Europe.

This new edition of the **European University Libraries Directory** provide essential details of the central and other major libraries of European universities and, where appropriate, includes the libraries of attached institutes and research centres.

Researched meticulously, this revised edition provides the most up-to-date information available and, to ensure accuracy and reliability, information is provided by the libraries and institutions concerned.

KEY FEATURES:

Provides extensive details of the central and other major libraries of European universities and includes the libraries of attached institutes and research centres.

Metriculously researched to provide the most up-to-date information.

Provides information on over thousands of university libraries.

CONTENTS:

Entries list full contact details, including e-mail and internet addresses, and names of chief librarians and other relevant staff.

Other invaluable information includes: area of specialisation, opening hours, the size and composition of library holdings, oneline subscriptions and details of the libraries own publications.

Fully indexed for easy location of universities and their libraries.

Countries covered include Austria, Belarus, Belgium, Bosnia, Bulgaria, Croatia, Cyprus, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Norway,

Poland, Portugal, Romania, Russia, Serbia, the Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, the Ukraine, and the United Kingdom.

Whether you are a student, librarian or researcher, this Directory will save you time and effort in finding the up-to-date information you need. It is also an indispensable guide to all of Europe 's University Libraries.

Who's Who in the Arab World 2013-14. - Sydney: Asia Pacific Infoserv pty ltd.

From Morocco to Yemen, few geographical regions in the world are as culturally diverse, strategically important and volatile as the Middle East and North Africa. **Who's Who in the Arab World** compiles information on around 8,000 notable Arab individuals. Additionally, this publication provides you with historical background information on this influential region as well as comprehensive details and analyses on each of the Arab states.People, Power and Prestige in the Middle East - your source for reliable information is found in **Who's Who in the Arab World**.

In addition to the biographical coverage, this publication provides informed insights into Arab life, the Arab states, their historical roots and the various Arab cultures.

Part I: Biographical Section

This section sets out precise biographical details on some 8,000 eminent individuals from every sphere of activity - royalty, politics, the diplomatic service, the military, administration, science, legal professions, finance, arts, education, music, medicine, literature and the world of entertainment etc.

Part II: Surveys of the Arab Countries

In this section you can find details on the Arab countries in a matter of seconds. It gives you a country-by-country breakdown of the following subjects - geography, history, constitution, economy and culture, containing information on:

* head of state and political parties

* addresses of embassies and consulates

* important banking/financial institutions

* transport facilities

* universities and libraries

* medical institutions

* trading organisations, and

* the media

* cultural and tourist centres.

Part III: Outline of the Arab World

The third section of **Who's Who in the Arab World** takes a historical look at the development of the Arab World, the differences between the radical factions, Arab languages, ancient cultures and religions. A series of essays illustrates the history of the Arabian Gulf, the Early Arabs, the Rise of Islam and of the Arab Empire, as well as the Golden Age of the Arabs. It also documents the development of petroleum production.

Index of biographies by profession and by country

Indices by country and profession supplement the biographical section. A select bioliography of secondary literature on the Middle East is also included.

Directory of African Libraries 2013. - Sydney: Asia Pacific **Infoserv pty ltd.**

His third edition of the Directory of African Libraries provide essential details on all libraries throughout Africa including universities, public and special libraries and including the libraries of institutes and research centres. Meticulously researched this new edition provides the most up-to-date information available and, to ensure accuracy and reliability, information is provided by the libraries and institutions concerned.

Key Features:

Provides extensive details on libraries of universities, public and special libraries and includes the libraries of attached institutes and research centres throughout Africa.

Entries list full contact details, including e- mail and internet addresses, and names of chief librarians and other relevant staff.

Metriculously researched to provide the most up-to-date information.

Provides information on thousands of libraries.

Contents:

Entries list full contact details, including e-mail and internet addresses, and names of chief librarians and other relevant staff.

Other invaluable information includes: area of specialisation, opening hours, the size and composition of library holdings, online subscriptions and details of the libraries own publications.

Fully indexed for easy location of university, public and special libraries.

Countries covered are:

Algeria; Angola; Benin; Botswana; Burkina Faso; Burundi; Cameroon; Cape Verde; Central African Republic; Chad; Comoros; Côte d'Ivoire; Congo; Democratic Republic of the Congo; Djibouti; Egypt; Equatorial Guinea; Eritrea; Ethiopia; Gabon; Gambia; Ghana; Guinea; Guinea-Bissau; Kenya; Lesotho; Liberia; Libya; Madagascar; Malawi;

Mali; Mauritania; Mauritius; Morocco; Mozambique; Namibia; Niger; Nigeria; Réunion; Rwanda; Saint Helena; São Tomé and Príncipe; Senegal; Seychelles; Sierra Leone; Somalia; South Africa; Sudan; Swaziland; Tanzania; Togo; Tunisia; Uganda; Western Sahara; Zambia and Zimbabwe.

The Directory of African Libraries will be of special interest to public and academic libraries, international organisations, embassies, businesses, the media, scientific and professional bodies and anyone with an interest in libraries in Africa.

Asian Directory of Trade & Business Associations 2013. -Sydney: Asia Pacific **Infoserv pty ltd.**

Trade Associations, contains full details and addresses of thousands of trade associations from the industry, trade and service sectors in every Asia Pacific country.

Chambers of Industry and Commerce are particularly useful for importers and exporters and for the individual chambers of industry and commerce.

Each entry contains the following details:

Association's name, with English translation if given (Official) abbreviation of the association name

Complete address with telephone and fax

E-mail and homepage

Year of establishment

President and General Secretary

Number of members, listed separately according to persons, organizations and companies

Memberships of international associations

Field of activity

All entries have been verified and revised on the basis of a questionnaire mailed worldwide. E-mail and internet addresses are now included in almost all entries as are details of the association's staff.

Countries included in this Directory are: Australia, Bangladesh, Brunei, Cambodia, China, Fiji, Hong Kong, India, Indonesia, Japan, Laos, Malaysia, Mongolia, Myanmar, Nepal, New Zealand, Papua New Guinea, Pakistan, Philippines, Singapore, South Korea, Sri Lanka, Taiwan, Thailand, Timor Leste and Vietnam.

The arrangement of contents is both logical and clear, enabling users to get straight to the listings they require. In the main section users can turn to the country which interests them.

These are arranged alphabetically according to their English names. Beneath the country heading associations are listed alphabetically by name.

Whether you are a first-time buyer or an update purchaser, this new edition will make an extremely worthwhile investment.

Guide to European Funding for the Non-profit Sector 2013-2014. - European Citizen Action Service (ECAS)

The Guide provides:

- Information on relevant internal and external Budget lines along with useful contact details
- Information and contact details on the Pre-Accession Instrument and the European Neighbourhood and Partnership Instrument as well as the Structural Funds
- Advice on co-funding, including a list of European Foundations
- An overview on how the EU Budget is created and operates
- Handy tips on how to gain EU funding
- A look forward to future funding developments

For further information and orders, do not hesitate to contact us at publication@ecas.org.

Gordana TERZIĆ

Часописи Европске уније доступни на Интернету

Activities of the institutions and bodies

EP Newshound review **(Themes:** Activities of the European Union, Law and justice)

Eurojust news (Themes: Activities of the institutions and bodies, Justice and home affairs)

Eurofound news (Themes: Activities of the institutions and bodies, Working conditions,

Social policy)

EESC info (Themes: Activities of the institutions and bodies, Social policy, Economic policy,

Economic and Monetary Union)

Journal (Themes: Activities of the institutions and bodies, Community finance

Quarterly report on the euro area (Themes: Community finance)

Law and justice

Official Journal of the European Union (Themes: Information - Documentation, Law and justice)

Involuntary placement and involuntary treatment of persons with mental health problems

(Themes: Fundamental rights, Social policy)

Debates of the European Parliament **(** Themes: Activities of the institutions and bodies, Law and justice)

External relations

Newsletter **(** Themes: External relations, Foreign and security policy - defence)

CBRN CoE newsletter (**Themes:** External relations, International policy, Relations with non-member countries)

Trade - Competition policy

Competition policy newsletter **(**Themes: Competition policy)

The EU's place in the global market (Themes: Commercial policy, External trade)

International trade in transportation services **(**Themes: Economy and finance, External trade)

Single market news (Themes: ***market)***

Economy - Finance

European vacancy monitor **(**Themes: Economy - Finance)

Single market news (Themes: Economy - Finance)

Quarterly note on the euro-denominated bond markets (Themes: Economy - Finance)

Monetary poverty in EU Acceding and Candidate Countries **(**Themes:Population and social conditions,Monetary policy)

Regions & cities of Europe (Themes: Regional policy and regional economies)

Social policy

Foundation focus (Themes: Social policy, Working conditions)

An opportunity and a challenge (Themes: Social policy, Demography and population)

EESC info **(**Themes: Activities of the institutions and bodies, Social policy, Economic policy - Economic and Monetary Union)

Social agenda **(**Themes: Social policy, Employment policy)

Drug demand reduction: global evidence for local actions **(**Themes: Social problems, Social policy, Health policy)

Drugnet Europe (Themes: Social problems, Social policy, Health policy)

Integration of migrants in the European Social Fund 2007-2013 **(**Themes: European Social Fund, Social policy, Labour market - free movement of workers)

Information - Education - Culture - Sport

ENISA quarterly review (Themes: Information policy)

Live & learn (Themes: Vocational training, Activities of the institutions and bodies)

VetAlert **(**Themes: Information - Education - Culture - Sport)

The Magazine **(**Themes: Information - Education - Culture - Sport)

Welcome to the European Commission **(**Themes: Information - Education - Culture - Sport)

Agriculture - Forestry - Fisheries

MARS bulletin (Themes: Agricultural policy, Earth sciences research

EU rural review **(**Themes: Agricultural policy)

EFSAnews **(**Themes: Agricultural policy)

Industry - Enterprise - Services

Innovation & technology transfer (Themes: Industrial research and development, Industrial policy)

EIRObserver(Themes: Industrial policy)

Economic change and restructuring in the European Social Fund 2007-13 **(**Themes: European Social Fund, Industrial policy, Employment policy)

Industrial import prices **(**Themes: Industry, trade and services, Industrial policy)

Networth **(**Themes: Enterprise)

Buy and sell services in Europe **(**Themes: Construction of Europe, Services, Freedom of establishment and freedom to provide services)

Energy

F4E news (Themes: Energy)

Mag (Themes: Energy policy, Energy research)

Intelligent energy. News review (Themes: Energy policy, Energy research)

ESARDA bulletin **(**Themes: Nuclear energy and safety, Industrial research and development)

Transport

Managing risks to drivers in road transport (Themes: Workers' health and safety, Transport regulations and safety, Land transport (road, rail)

Saving time and money in the shipping industry **(**Themes: Transport policy, Means of transport)

On the right track **(**Themes: Transport policy, Means of transport, Land transport (road, rail))

Environment - Ecology

Environment for Europeans (Themes: Environment policy and protection of the environment)

Natura 2000 (Themes: Environment policy and protection of the environment)

Scientific and technical research

Research eu focus **(**Themes:Research policy and organisation)

Research eu results magazine **(**Themes:Research policy and organisation)

R&D and the financing of innovation in Europe (Themes: Economic policy - Economic and Monetary Union, Scientific and technical research)

Forest fires in Europe 2009 (Themes: Natural disasters, Forestry, Environmental research)

Statistics

Statistical references (Themes: Information - Documentation, Statistics)

Young workers, facts and figures (Themes: Workers' health and safety, Statistics)

Your free access to European statistics **(**Themes: General statistics, Information - Documentation)

Tatjana VUKSANOVIĆ

Адресе институција Европске уније

European Parliament

Strasbourg

Allee du Printemps
BP 1024
F-67070 Strasbourg Cedex
Tel. (33) 388 17 40 01
Telex 890129
890139
Fax (33) 388 25 65 01

Luxembourg

Plateau du Kirchberg
BP 1601
L-2929 Luxembourg
Tel. (352) 43 00-1
Telex 2894
Fax (352) 43 00-29494
(352) 43 00-29393

Brussels

Rue Wiertz 60
BP 1047
B-1047 Brussels
Tel. (32-2) 284 21 11
Telex 26999
Fax (32-2) 284 69 74
(32-2) 230 69 33
Internet: http://
www.**europarl**.europa.**eu**

Council of the European Union

Brussels

Rue de la Loi 175
B-1048 Bruxelles
Wetstraat 175
B-1048 Brussel
Tel. (32-2) 285 6111
Telex 21711 CONSIL B
Fax (32-2) 285 73 97/81

Luxembourg

Centre de conferences
Kirchberg
L-2929 Luxembourg
Tel. (352) 43 02-1
Internet: http://ue.eu.int
-mail: relations@consilium.eu.int

European Commission

Brussels

Rue de la Loi 200
B-1049 Bruxelles
Wetstraat 200
B-1049 Brussel
Tel. (32-2) 299 11 11
Telex 21877711 COMEU B
Fax (32-2) 295 01 39

Luxembourg

Batiment Jean Monnet
Rue Alcide De Gasperi
L-2920 Luxembourg
Tel. (352) 43 01-1
Telex 3423 COMEUR LU
3446 COMEUR LU
Fax (352) 43 61 24
(352) 43 031-35049
Internet: http://ec.**europa**.**eu**

Court of Justice of the European Communities

Luxembourg

Boulevard Konard Adenauer
L-2925 Luxembourg
Tel. (352) 43 03-1
Telex 2771 CJINFO LU
Fax (352) 43 03 2600

Registry, Court of Justice
Telex 2510 CURIA LU
Fax (352) 43 37 66

Registry, Court of First Instance
Fax (352) 43 033 2100
Internet: http://**curia**.europa.**eu**

European Court of Auditors

Luxembourg

12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg
Tel. (352) 43 98-1
Telex 3512
Fax (352) 43 93 42

Brussels (suboffice)
Batiment Eastman
Rue Belliard 135
B-10408 Bruxelles
Belliardstraat 135
B-1040 Brussel
Tel. (32-2) 230 50 90
Fax (32-2) 230 64 83
Internet: http://**eca**.europa.**eu**
E-mail: euraud@**eca**.europa.**eu**

Economic and Social Committee

Brussels

Rue Ravenstein 2
B-1000 Bruxelles
Ravensteinstraat 2
B-1000 Brussel
Tel. (32-2) 546 90 11
Telex 2593
Fax (32-2) 513 48 93
Internet: http:// www.e**esc**.europa.**eu**

Committee of the Region of the European Union

Brussels

Rue Montoyer 92-102
B-1000 Bruxelles
Montoyerstraat 92-102
B-1000 Brussel
Tel. (32-2) 282 22 11
Fax (32-2) 282 23 25
Internet: http://cor.europa.eu

European Investment Bank

Luxembourg

100, Boulevard Konard Adenauer
L-2950 Luxembourg
Tel. (352) 43 79-1
Telex 3530 BANKEU LU
Fax (352) 43 77 04
H320 Videoconference 43 93 67
Internet: http:// www.**bei**.**org**
http:// www.**eib**.**org**

European Central Bank

Frankfurt on Main

Eurotower
Kaiserstrasse 29
D-60066 Frankfurt am Main
Postfach 16 03 19
Tel. (49-69) 134 40
Telex 411144 ECB D
Fax (49-69) 13 44 60 00
Internet: www.**ecb**.europa.eu
E-mail: relations@**ecb**.europa.eu

European Ombudsman

Strasbourg

1. Avenue du President Robert Schuman
BP 403
F-67001 Strasbourg Cedex
Tel. (33) 388 17 23 13
Fax (33) 388 17 90 62
Internet:
http:// www.**ombudsman**.**euro**pa.**eu**

European Investment Fund

Luxembourg

43, Avenue J. F. Kennedy
L-2968 Luxembourg
Tel. (352) 42 66-88-1
Fax (352) 42 66 88-200
Internet: http:// www.**eif**.**org**
E-mail: info@eif.org

Гордана ТЕРЗИЋ

Европа на Интернету

Опште информације о Европској унији

ec.europa.eu

Zvanična web-stranica Evropske unije. Polazna stranica koja omogućava pristup institucijama i oblastima politike, kao i mnogobrojnim zvaničnim informacijama i dokumentima EU.

Ec.europa.eu/virtvis

Virtuelna šetnja kroz EU; grafički dokumentovane globalne informacije o najznačajnijim institucijama Zajednice.

Ec.europa.eu/scadplus/leg/en/cig/g4000.htm

Detaljan glosar u vezi sa EU, u kome se vodi računa o institucijama i o proširenju EU.

Eur-op.eu

EUR-OP: izdavačka kuća Zajednice sa upućivanjem nasve publikacije organa EU (sa mogućnošću direktnog poručivanja).

Органи и институције ЕУ

ec.europa.eu

Polazna tačka ka svim institucijama EU.

ec.europa.eu/index_en.htm

Aktuelni kalendar termina institucija EU sa podacima o zasedanju tela.

www.europarl.europa.eu/home/default_en.htm
Polazna stranica za pretraživanje Evropskog parlamenta.

www.european-council.europa.eu /en/summ.htm
Savet Evropske unije.

ec.europa.eu/comm/index_en.htm
Evropska komisija.

curia.europa.eu/en/index.htm
Evropski sud.

www.eesc.europa.eu
Evropski ekonomski i socijalni komitet.

www.eib.europa.eu
Evropska investiciona banka.

www.ecb.euroa.eu
Evropska centralna banka.

www.ombudsman.europa.eu/home/en/default.htm
Evropski ombudsman.

Друге организације у Европи

www.coe.int
Savet Evrope u Strazburu

www.echr.coe.int
Evropski sud za ljudska prava.

www.efta.int
Evropska zona slobodne trgovine.

www.osce.org
Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju.

www.weu.int

Zapadnoevropska unija.

www.oecd.org

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj.

Политичке области

europa.eu/debateeurope/eng_en.htm

Debata na internetu koja je inicirana u okviru procesa nastalog nakon Samita u Nici, a koju potpomaže Evropska komisija: izmedju ostalog, putem diskusionih foruma i objavljivanjem liste manifestacija i referentne dokumentacije

ec.europa.eu.int/enlargement/index.htm

Internet-stranice Komisije koje se odnose na proces proširenja Unije, a ujedno pružaju i informacije o trenutnom stanju pregovora za prijem novih članica, kao i o procesu tranzicije. Ponuda sadrži i mogućnost pretplate na elektronske novine koje izlaze jednom nedeljno.

ec.europa.eu/ internal_market/index_en.htm

Glavna direkcija unutrašnjeg tržišta; redovno objavljivanje izveštaja o kretanjima na unutrašnjem tržištu, detaljne informacije o važećim i planiranim pravnim aktima, kao i besplatni *Single Market News* magazin.

ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm

Generalna direkcija za poljoprivredu; saopštenja za štampu, značajni govori, programi i agrarna statistika.

ec.europa.eu/information_society/index_en.htm

Generalna direkcija za informatičko društvo omogućava pristup dokumentimasa vezom ka novim medijima.

cordis.europa.eu

Cordis (Community Research and Development Information Service): služba koja pruža informacije u vezi sa istraživanjima, razvojem i srodnim oblastima sa vlastitom meta-bazom podataka.

www.eeas.europa.eu/index_en.htm

Prikaz Komisije koja se odnosi na spoljne odnose Evropske unije, sa mogućnošću tematskog pretraživanja, npr., po zemljama, regionalnoj saradnji i oblastima politike.

ec.europa.eu/citizenship/index_htm

Informacije u vezi sa državljanstvom EU i unutrašnjim tržištem.

Базе података

eur-lex.europa.eu/

Pristup pravnoj regulativi Evropske unije: službeni listovi Evropske zajednice L i C, trenutno važeće zakonodavstvo, predlozi pravnih akata, kao i dokumenta Komisije.

eur-lex.europa.eu/Rech_celex.do

CELEX (Communitatis europae lex): Najznačajnija «online» baza podataka (usluge pretraživanja se naplaćuju) sa kompletnim tekstovima evropske pravne regulative i podacima o mestima na kojima su dati tekstovi pronadjeni. Kompletne verzije pravnih akata službenih listova L i C.

www.idea-europa.com

IDEA: Interinstitucionalni registar: organigrami službi Zajednice i kontakt – adrese službi i lica.

europa.eu/rapid/

RAPID: Saopštenja za štampu Komisije i drugih organa, govori, *background* činjenice i objašnjenja.

ted.europa.eu/

TED (Tenders Electronic Daily): «Online» verzija dopuna Službenog lista, Službeni list S.

www.europarl.europa.eu/en/headlines

Dokumenta Evropskog parlamenta.

www.europarl.europa.eu/oeli/en/index.jsp

OEIL (Legislative Observatory): pregled pravnih akata i aktuelnog stanja postupaka za donošenje zakonodavnih akata uz učešće EP.

http://europa.eu/legislation_summaries/index_en.htm

Ukratko o evropskim pravnim propisima. Za sve koje interesuje ukratko, lako za čitanje o evropskim propisima

SCADplus: «Online» verzij SCAD biltena sa *background* informacijama o pojedinim oblastima politike EU.

Документи, законодавство и правосудје

eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm

Kompletne verzije ugovora EU.

europa.eu/generalreport/index_en.htm

Kompletni izveštaji o aktivnostima EU.

europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_en.htm. i
europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_en.htm

«Online» verzije «zelenih» i «belih» knjiga Evropske komisije počev od 1995. godine («zelene» knjige), odn. 1993. godine («bele» knjige)

ec.europa.eu/agenda2000/index_en.htm /

Kompletna verzija Agende 2000.

ec.europa.eu/archives/european-council/index_en.htm

Zaključci Evropskog saveta.

http://ec.europa.eu/public_opinion/

Evropski barometar i rezultati ispitivanja javnog mnjenja u EU.

ec.europa.eu/eurostat.htm

Polazne stranice službe za statistiku EU. izmedju ostalog, pristup podacima o poljoprivredi, trgovini i regijama.

Ec.europa.eu/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm

Pristup dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije sa registrom radi lakšeg pretraživanja, kao i tekstovima pravnih akata. Ovde je moguće pronaći i linkove sa pravnim propisima država članica;

Научне «online» понуде

www.eiop.or.at/eiop

European Integration online Papers (EIOP): (političko-) naučni članci koji obradjuju teme evropske integracije.

www.iue.it/EUI_WP.html

Radni papiri pojedinih sekcija Evropskog visokoškolskog instituta u Firenci, po pravilu kao kompletne verzije.

www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpapers_de.html

Max-Planck institut (MPI) za društvena istraživanja u Kelnu: radni papiri kao polazna osnova za diskusiju u vezi sa mnogobrojnim aspektima evropske politike.

www.sv.uio.no/arena

Arena Newsletter (Advanced Research on the Europeanization of the Nations State): Naučni članci koji se bave temama evropske integracije.

www.jeanmonnetprogramm.org/papers/index.html

Pravni Žan Mone-Papers Harvard Law School.

www.iue.it/LIB/collections/Wponline/html

Stranica Evropskog visokoškolskog instituta sa linkovima koji upucuju na «online» radni materijal.

www.deutsche-aussenpolitik.de

Projekt univerziteta u Triru u vezi sa nemačkom spoljnom politikom sa nedeljnim sažecima, nacionalnim i medjunarodnim saopštenjima za štampu, dokumentima i analizama

Виртуелне библиотеке

ec.europa.eu/libraries/doc/index_en.htm

Biblioteka evropske Komisije sa linkom ka ECLAS bazi podataka centralne biblioteke (ukupno oko 400.000 naslova knjiga).

europa.eu.int/comm/dg10/university/euristote/index_en.html

EURISTOTE: baza podataka sa disertacijama u vezi sa evropskom integracijom, delom sa kraćim sažecima.

www.arc.iue.it/eharen/Welcoen.html

EURHISTAR: baza podataka istorijskog arhiva Evropske unije u Firenci.

www.iue.it/LIB/Welcome.html

Biblioteka Evropskog visokoškolskog instituta u Firenci.

www.uni-mannheim.de/users/ddz/edz/biblio/opac.html

Biblioteka Evropskog dokumentacionog centra na univerzitetu u Manhajmu.

Сајтови и приватне странице са линковима

eiop.or.at/euroint

EuroInternet: sistematično koncipirana i stalno aktualizirana stranica sa više od 1.000 linkova, delom i ka stranicama sa evro-kritičkim sadržajem.

www.europa-digital.de

Europa-Digital: aktuelne informacije ali i dublje analize i dosijei.

www.lib.berkeley.edu/GSSI/eu.html

Biblioteka Berkeley-Univerziteta sa mnogobrojnim linkovima ka svim tematskim oblastima EU.

www.europaportal,net

Privatni sajt sa linkovima, člancima koji obradjuju aktuelne teme i recenzijama knjiga o EU.

www.clickfish.com/clickfish/guide-area/pp/pg/eu

Privatni sajt sa osnovnim informacijama o EU, aktuelnim prilozima i diskusionim forumima.

www.europeanaccess.co.uk

Britanski EU-sajt sa spiskom linkova i mogućnošću pretraživanja (komercijalna ponuda)

www.euractiv.com

Sajt sa linkovima ka organima EU, državama i regijama, preduzećima, nevladinim organizacijama itd. Svakodnevno aktuelizovane vesti.

Студије и студијска понуда у вези са ЕУ

www.ecsanet.org/ odn europa eu. int/comm/dg10/universitz/3cycle/index_en.html

Pregled studijskoh grupa u veyi sa evropskom integracijom u okviru postdiplomskih studija.

www.coleurop.be

Evropska univeryitetska predavanja u Briću i Natolinu.

www.ieu.it

Evropski visokoškolski institut u Firenci.

www.ecsanet.org/whoswho.htm

European Communitz Studies Association (ESCA): Spisak članova i akademika koji drće predavanja i objavljuju istraćivanja u veyi sa evropskom integracijom.

www.politik-international.de

«Online» predavanja «Evropska politika» univerziteta u Štutgartu.

europa.eu.int/comm/education/ortelius.html

Ortelius: baza podataka Komisije sa spiskom adresa i nastavnim planovima evropskih univerziteta.

www.epsnet.org

Medjunarodni projekat sa ciljem izrade pregleda svih studijskih ponuda u vezi sa evropskom integracijom.

Гордана ТЕРЗИЋ

Центар за европску документацију
Института за међународну политику и привреду

Biblioteka Instituta za međunarodnu politiku i privredu poseduje preko 150.000 naslova knjiga, časopisa i dokumenata što je čini jednom od najvećih u Srbiji iz oblasti međunarodnih odnosa. Osim Centra za evropsku dokumentaciju Biblioteka u svom sastavu ima i Fond knjiga, časopisa i priručnika, i Dokumentaciju međunarodnih organizacija.

U Srbiji dokumentaciju i publikacije koje izdaju institucije Evropske unije možete naći u Biblioteci Instituta za međunarodnu politiku i privredu, budući da je Biblioteka Instituta za međunarodnu politiku i privredu depozitarna biblioteka Evropske unije za Srbiju. U okviru Biblioteke Instituta osnovana je posebna organizaciona jedinica, Centar za evropsku dokumentaciju, koji se stara o dokumentaciji i publikacijama EU. Centar prikuplja, obrađuje i daje na korišćenje dokumenta i druge publikacije Evropske unije.

U Centru za evropsku dokumentaciju postoje sve važnije informacije o EU od interesa za korisnike iz Srbije.

Glavni korisnici dokumentacionog fonda Centra za evropsku dokumentaciju su naučni radnici, univerzitetski nastavnici, postdiplomci, studenti i stručnjaci iz pravosuđa, državne uprave i privrede.

Glavne publikacije koje Centar redovno dobija su:

a) "Službeni list Evropskih zajednica" (Official Journal of the European Communities), u kome se objavljuju svi normativni akti koje usvajaju organi Evropske unije, kao i odluke Evropskog suda pravde (European Court of Justice), i mnogi pojedinačni akti;

b) godišnji izveštaji o radu Evropske unije;

c) godišnji izveštaji po pojedinim oblastima, kao što su poljoprivreda, industrija, energetika, statistika, socijalna pitanja i drugo;

d) časopisi i monografije koje izdaju organi i ustanove Evropske unije. Videti u prilogu:

(a) Spisak najnovijih monografija; i

(b) Spisak periodičnih publikacija EU.

Adresa Centra za evropsku dokumentaciju:

Instituta za međunarodnu politiku i privredu, 11000 Beograd, Makedonska 25/I; telefon: 381-11-3373-633; telefaks: 381-11-3373-835.

Internet site: http://www.diplomacy.bg.ac.yu.

E-mail: iipe@diplomacy.bg.ac.rs.

Osobe za kontakt: gospođa Gordana Terzić, šef Biblioteke Instituta, gospodjica Ana Vukićević, bibliotekar i gospodjica Tatjana Vuksanović, knjižničar.

telefon: 381-11-3373-320;

E:mail: gordana@diplomacy.bg.ac.rs

anav@diplomacy.bg.ac.rs
tanja@diplomacy.bg.ac.rs

УПУТСТВО ЗА САРАДНИКЕ

- *Европско законодавство* је специјализовани научни часопис из области права и политике Европске уније.
- Часопис излази у континуитету тромесечно, четири пута годишње или два пута годишње у по два волумена (две свеске).
- Часопис објављује само рецензиране ауторске прилоге.
- Прилози који се достављају ради објављивања морају представљати резултате сопствених или заједничких истраживања.
- Аутори су дужни да поштују ауторска права трећих лица.
- Прилози који су већ објављени под истим или сличним називом у другој публикацији неће бити објављени осим изузетно и под условом да редакција часописа оцени да њихов квалитет може бити од користи за унапређење научноистраживачке делатности и да тиме заврђују да буду објављени у целини или изводу уз поштовање свих ауторских права и права на интелектуалну својину. У поменутом случају, у фусноти на насловној страни наводи се извор из којег је прилог преузет.
- Аутори прилога дужни су да се придржавају научне методологије приликом писања радова, као и да поштују следећа упутства:

Упутство за писање чланака

С обзиром на значај часописа за усаглашавање законодавства и правне праксе Републике Србије са законодавством и правном праксом Европске уније, прилози који обрађују поједине нормативне акте и праксу органа Евроспке уније морају бити типског карактера. Од аутора се захтева да се код писања и достављања ауторских прилога придржавају следећих правила:

1. Радови се пишу у електронском облику у програму *Microsoft Office Word*, у фонту *Times New Roman* ћирилица *(Serbian – Cyrillic)* (осим оригиналних латиничних навода), величина фонта 12pt, размак између редова 1 маргине 2,5 (горња и доња, лева и десна). Текст се равна са обе маргине *(Format, Paragraph, Indents and Spacing, Alignment, Justified),* не треба делити речи на крају реда на слогове. Све стране треба да буду нумерисане.

2. Ауторски прилози не треба да буду дужи од једног ауторског табака.
3. Наслов рада писати великим словима, задебљано (*Bold*), величина слова 14 pt. Наслов се одваја од текста са — *spacing before 18 pt*. Ако је наслов на српском језику, наслов се исписују и на енглеском језику испред сажетка или резимеа на крају текста састављеном такође на енглеском језику.
4. Испод наслова текста стоји име и презиме аутора чланка. По правилу се наводи пуно име и презиме (свих) аутора. Наводи се још и пун, званични назив и седиште установе у којој је аутор запослен, а евентуално и назив установе у којој је аутор обављао истраживање. Афилијација се исписује непосредно након имена аутора. Функција и звање аутора се не наводе. Адреса или е-адреса аутора даје се у напомени при дну прве странице чланка. Ако је аутора више, даје се само адреса једног, обично првог аутора.
5. У чланцима се дају сажеци (апстракти), који представљају кратак информативан приказ садржаја чланка који читаоцу омогућава да брзо и тачно оцени његову релевантност. У интересу је аутора да сажеци садрже термине који се често користе за индексирање и претрагу чланака. Саставни делови сажетка су циљ истраживања, методи, резултати и закључак. Сажетак треба да има до 250 речи и треба да стоји између заглавља (наслов, имена аутора и др.) и кључних речи, након којих следи текст чланка. Чланак мора имати сажетке на српском и на енглеском језику. За сажетке на енглеском језику мора се обезбедити квалификована лектура, односно граматичка и правописна исправност.
6. Ако је језик рада српски, веома је пожељно је да се сажетак на енглеском језику даје у проширеном облику, као тзв. резиме. Посебно је пожељно да резиме буде у структурираном облику. Дужина резимеа може бити до 1/10 дужине чланка. Резиме се даје на крају чланка, након одељка Литература.
7. Сажетак мора садржати и кључне речи. Кључне речи су термини или фразе које најбоље описују садржај чланка за потребе индексирања и претраживања. Треба их додељивати с ослонцем на неки међународни извор (попис, речник или тезаурус) који је најшире прихваћен или унутар дате научне области, нпр. Web of Science.
8. У зависности од теме коју обрађује текст прилога, зависиће и поднаслови. Пожељено је да прилози у часопису *Европско законодавство* поред апстракта имају следеће поднаслове који носе наслове: *1) СВРХА; 2) МЕРЕ ЕУ; 3) САДРЖАЈ; 4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ; 5) ИЗВОРИ* (Invocatio legis, са свим подацима о нормативном акту укључујући број „Службеног листа" ЕУ или други званични извор). *6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУЛИКУ СРБИЈУ.*
9. Поднаслови у раду пишу се задебљано (*Bold*), док се под-поднаслови пишу у *Italic*-у; у оба случаја величина слова је 12.
10. Почетни ред у сваком пасусу никако не увлачити табулатором — опција *tab*.
11. Стране речи и изразе навести у *italic*-у (нпр. *acquis communautaire*, итд.).

12. У тексту се морају дати пуна имена, никако иницијали аутора.
13. Називе свих нормативних аката ЕУ у тексту писати великим почетним словом: Директива, Уредба, Препорука, Саопштење Одлука, Анекс итд.
14. У тексту користити само следећи облик наводника — „ и ”. За цитате на страним језицима користити искључиво горње наводнике — “ и ”, односно ‘ и ’ у случају унутрашњих наводника.
15. Фусноте је неопходно писати на дну стране (опција *Footnote*), а ознаке за фусноте стављати искључиво на крају реченице. Податке о наведеној библиографској јединици у фуснотама треба навести у складу са следећим сугестијама:

а) Монографије

Пуно **име и презиме аутора**, наслов монографије (у *Italic*-у), назив издавача, место издавања, година издања, стр. уколико се наводи једна или више страна извора на српском језику, односно p. уколико се цитира једна страна извора на енглеском или pp. уколико се цитира више страница. Уколико се наводи више страница користи се средња црта без размака пре и после (нпр. стр. 123–245; pp. 22–50).

Када се наводи зборник радова на српском језику који је приредила једна особа, ставља се (ур.) или (прир.) са тачком у оба случаја. Са друге стране, када се ради о више уредника монографије на српском језику ставља се (урс), без тачке.

Када се наводи приређени зборник радова на енглеском језику који је приредило више приређивача, иза имена приређивача се у заградама ставља (eds), без тачке. Ако се ради о једном приређивачу, ставља се (ed.), са тачком.

б) Чланци у научним часописима

Пуно **име и презиме аутора**, наслов текста (под знацима навода), назив часописа (у *Italic*-у), број тома, број издања, стр. (или pp.) од-до. Бројеви страница се одвајају средњом цртицом (–), без размака. Уколико су неки подаци непотпуни неопходно је то и нагласити.

в) Чланци у дневним новинама и часописима

Навести име аутора (или иницијале уколико су само они наведени), наслов чланка — под знацима навода, име новине или часописа (у *Italic*-у) датум — написан арапским бројевима, број стране/страница.

г) Навођење докумената

Навести назив документа (под знацима навода), члан, тачку или став на који се аутор позива, часопис или **службено гласило у коме је документ објављен** (у *italic*-у, број тома, број издања, место и годину издања.

д) Навођење извора са Интернета

Име аутора, назив дела или чланка, пуна Интернет адреса која омогућава да се до наведеног извора дође укуцавањем наведене адресе, датум приступања страници на Интернету, број стране (уколико постоји и ако је прилог објављен у PDF-у).

ђ) Понављање раније наведених извора

Када се позивамо на извор који је већ раније навођен у тексту после других фуснота, обавезно треба ставити име и презиме аутора, наслов извора, затим **op. cit.** И на крају број стране (нпр. Michael Levi, "The Organisation of Serious Crimes", op. cit., p. 879). **Ibid.** или ibidem користити искључиво при навођењу извора наведеног у претходној фусноти, уз назнаку броја стране/страница, уколико је нови навод из тог извора (нпр. Ibid., стр. 11).

* *
*

Радови се достављају на дискети или у виду електронског писма (attachment) на адресу главног уредника часописа *Европско законодавство*,

др Душка Димитријевића,
Институт за међународну политику и привреду,
Македонска 25, 11000, Београд или на
e-mail: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs.

Рукописи подлежу анонимној рецензији.

Редакција

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд

EVROPSKO zakonodavstvo / glavni urednik Duško Dimitrijević. – God. 1, br. 1 (2002) –. – Beograd : Ministarstvo pravde Republike Srbije : Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2002 –. – 24 cm

Raniji naslov (pre 2002): Pregled evropskog zakonodavstva – ISSN 1450-6815. – Tromesečno

ISSN 1451-3188 = Evropsko zakonodavstvo

COBISS.SR-ID 183321351

Остала издања

Института за међународну политику и привреду

Драган Петровић, Драган Ђукановић, *Стубови спољне политике – Србија, ЕУ, САД и Кина*, брошурано, 2012, 240 стр.

Милован Радаковић, *Компоненте националног и европског идентитета*, тврд повез, 2012, 280 стр.

Улога цивилног друштва у промоцији потенцијала Подунавља у светлу израде Стратегије ЕУ за Дунавски регион, зборник радова, приређивачи Едита Стојић Карановић и Невенка Јефтић Шарчевић, брошурано, 2012, 212 стр.

Србија и међународне организације, зборник радова, приређивачи Драган Ђукановић и Ивона Лађевац, брошурано, 2011, 572 стр.

Japan and Serbia: Regional Cooperation and Border Issues: A Comparative Analysis, зборник радова, приређивачи Душко Димитријевић и Ивона Лађевац, брошурано, 2011, 192 стр.

Стеван Ђорђевић, Душко Димитријевић, *Право међународних уговора*, 2011, 688 стр.

Development Potentials of Foreign Direct Investment: International Experiences, зборник радова, приређивач Мирослав Антевски, брошурано, 2011, 404 стр.

Едита Стојић-Карановић и Драган Петровић, Дунавска стратегија, брошурано, 2011, 272 стр.

Брано Миљуш, Драган Ђукановић, *Добросуседски односи*, брошурано, 2011, 284 стр.

Александар Фатић, Божидар Бановић, *Друштвени аспекти организованог криминала*, брошурано, 2011, 472 стране.

Драган Петровић, *Француско-српски односи 1800–2010*, тврд повез, 2011, 372 стр.

Перо Б. Петровић, *Капитална улагања и пројектно финансирање*, брошурано, 2011, 240 стр.

Хасиба Хрустић, *Пореска хармонизација у Европској унији*, брошурано, 2011, 248 стр.

Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније, зборник радова, приређивачи Душко Димитријевић и Брано Миљуш, брошурано, 2010, 578 стр.

Владимир Гречић, *Српска научна дијаспора,* брошурано*,* 2010, 416 стр.

Предраг Бјелић, Сања Јелисавац-Трошић и Ивана Поповић-Петровић, *Савремена међународна трговина,* брошурано, 2010, 360 стр.

Драган Петровић, *Русија и Европа,* тврд повез, 2010, 348 стр.

Унапређење туризма као фактор развоја привреде Републике Србије, зборник радова, приређивачи Перо Петровић и Видоје Голубовић, брошурано, 2010, 500 стр.

Србија у савременом геостратешком окружењу, приређивач Невенка Јефтић, брошурано, 2010, 464 стр.

Срђан Корач, *Интегритет наднационалног службеника Европске уније,* брошурано, 2010, 206 стр.

Драган Петровић, *Председнички избори у Украјини 2010*, брошурано, 2010, 190 стр.

Избор издања

ИНСТИТУТА ЗА МЕЂУНАРОДНУ ПОЛИТИКУ И ПРИВРЕДУ

Међународна политика, специјализовани часопис за међународне односе

Review of International Affairs, специјализовани часопис за међународне односе (на енглеском језику)

Међународни проблеми, научни часопис на српском и енглеском језику

Европско законодавство, научно-стручни часопис за право Европске уније

Часописи излазе тромесечно

НАЈНОВИЈА ИЗДАЊА:

Србија у Југоисточној Европи, зборник радова, приређивачи Драган Ђукановић и Владимир Трапара, брошурано, 2013, 620 стр

Александар Фатић, Срђан Кораћ и Александра Булатовић, *Етика криминалистичко-обавештајног рада*, тврд повез, 2013, 320 стр.

National and European Identity in the Process of European Integration, зборник радова, приређивачи Перо Петровић и Милован Радаковић, тврд повез, 2013, 792 стр.

Александар Јазић, *Спољнополитичка пропаганда: Актери и средства*, брошурано, 2013, 168 стр.

Energy Security of Europe: The Position of Serbia, зборник радова, Мирослав Антевски и Добрица Весић (едс.), брошурано, 2013, 496 стр.

Брано Миљуш, *Истраживање политичког тржишта*, брошурано, 2012, 320 стр.

Драган Петровић, *Геополитика Средоземља*, тврд повез, 2012, 228 стр.

Спољна политика Србије и заједничка спољнаи безбедносна политика ЕУ, зборник радова, приређивачи Драган Ђукановић и Милош Јончић, брошурано, 2012, 584 стр.

Душко Димитријевић, *Државне границе након сукцесије СФР Југославије,* тврд повез, 2012, 484 стр.

Danube Strategy – Strategic Significance for Serbia, зборник радова, приређивачи, Невенка Јефтић Шарчевић и Едита Стојић Карановић, брошурано, 2012, 352 стр.

Western Balkans: From Integration to Stabilisation, зборник радова, приређивачи, Мирослав Антевски и Драгана Митровић, брошурано, 2012, 404 стр.

Meaning of Borders and Border Issues in the Age of Globalization: Europe and Asia, zbornik radova, приређивачи Душко Димитријевић, Драгана Митровић и Ивона Лађевац, брошурано, 2012, 160 стр.

Хармонизација законодавства Србије са правом Европске уније (II), зборник радова, приређивачи Душко Димитријевић и Брано Миљуш, тврди повез, 2012, 886 стр.